

GESETZENTWURF

der Landesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern

A. Problem und Ziel

Das Finanzausgleichsgesetz M-V ist als ein sogenanntes Dauergesetz ausgestaltet und enthält verschiedene Regelungen, die immer wieder hinsichtlich ihrer Verteilungswirkung und Angemessenheit zu überprüfen sind. Die Überprüfungsregelungen resultieren aus der verfassungsrechtlichen Verpflichtung nach Artikel 73 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Danach ist das Land verpflichtet, im Wege des Finanzausgleichs die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, um die Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden und Landkreise zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen. So sind mit Wirkung zum 1. Januar 2014 folgende Regelungen zu überprüfen: Die Verteilung der nach § 11 Absatz 2 Satz 1 FAG M-V verbleibenden Schlüsselmasse auf die kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte und Landkreise ist im Abstand von vier Jahren zu überprüfen. Die letzte Überprüfung fand im Jahre 2009 für das Jahr 2010 statt.

Die Verteilung der Zuweisung für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches an die Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, Ämter und amtsfreien Gemeinden gemäß § 15 FAG M-V ist ebenfalls im Abstand von vier Jahren zu überprüfen.

Im Abstand von zwei Jahren ist gemäß § 23 Absatz 3 Satz 3 FAG M-V die Absenkung der Steuerkraftzahlen nach § 12 Absatz 4 Nummer 1 bis 6 FAG M-V bei der Berechnung der Kreisumlage der großen kreisangehörigen Städte zu überprüfen.

Gemäß § 31 FAG M-V ist die Verwendung der investiv gebundenen Zuweisungen nach § 11 Absatz 3 Satz 2 und § 16 Absatz 4 Satz 1 FAG M-V als Kapitalzuschüsse hinsichtlich der Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit der Gemeinden mit Wirkung zum 1. Januar 2014 zu überprüfen.

Darüber hinaus ergibt sich bei einigen finanzausgleichsrechtlichen Regelungen ein inhaltlicher Änderungsbedarf.

Aufgrund der ab dem Jahr 2014 beabsichtigten nachhaltigen Neuordnung der Theater- und Orchesterlandschaft ergibt sich ein Änderungsbedarf bei der Verteilung der Zuweisungen zur Finanzierung der Theater und Orchester nach § 19 FAG M-V.

Der von den Landkreisen im Rahmen der Vermögensauseinandersetzung nach § 12 Landkreisneuordnungsgesetz M-V zu leistende Wertausgleich führt bei diesen zu erheblichen finanziellen Belastungen, so dass diese einer gesonderten, über die allgemeinen Zuweisungen hinaus gehenden Unterstützung bedürfen.

Es besteht ein Änderungsbedarf bei der Vorschrift zur Finanzierung der gerätetechnischen Erstausrüstung von BOS-Digitalfunkgeräten im Rahmen des § 25 Absatz 3 FAG M-V.

B. Lösung

Entsprechend den gesetzlich vorgesehenen Überprüfungspflichten sind einige Anpassungen in folgenden Bereichen des FAG M-V notwendig. Damit wird der verfassungsrechtliche Auftrag aus Art. 73 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern erfüllt. Die darüber hinaus erfolgten Änderungen dienen überwiegend dem Ausgleich unterschiedlicher Belastungen.

Die Überprüfung der Verteilung der Teilschlüsselmasse nach § 11 Absatz 2 Satz 3 FAG M-V hat aufgrund der gestiegenen Steuerkraft und der Einwohnerverluste der kreisangehörigen Gemeinden eine moderate Veränderung der prozentualen Anteile an der Schlüsselmasse für die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien und die großen kreisangehörigen Städte und die Landkreise um jeweils weniger als einem Prozentpunkt ergeben. Die Verteilung der Teilschlüsselmassen ist an die neuen auf Basis der Zensus-Ergebnisse fortgeschriebenen Einwohnerzahlen und neuen Daten zur Steuerkraft angepasst worden.

Die Überprüfung der Verteilung der Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden nach § 15 Absatz 5 FAG M-V hat einen höheren Finanzbedarf ergeben. Die Verteilung der Zuweisung ist aufgrund der neuen Einwohnerzahlen auf Basis der Zensus-Ergebnisse aktualisiert worden. Nunmehr werden statt 192 Mio. Euro 199,7 Mio. Euro an die Ämter/amtsfreien Gemeinden, die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte und Landkreise gemäß § 15 Absatz 1 bis 3 FAG M-V zugewiesen. Dabei entfallen auf die Ämter/amtsfreien Gemeinden 41,1 Mio. Euro, auf die kreisfreien Städte 36,8 Mio. Euro, auf die großen kreisangehörigen Städte 16,6 Mio. Euro und auf die Landkreise 105,2 Mio. Euro.

Auf die Vermessungs- und Geoinformationsbehörden einschließlich der Gutachterausschüsse entfallen statt 15 Mio. Euro als Kostenausgleich für ihren Verwaltungsaufwand nach § 15 Absatz 4 FAG M-V 25,4 Mio. Euro. Der in § 10 Absatz 1 Nummer 1 a FAG M-V geregelte Vorwegabzug für den Ausgleich der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden nach §§ 14 und 15 erhöht sich damit zu Lasten der Schlüsselmasse von 207 Mio. Euro auf 225,1 Mio. Euro. Da der Gesamterhebung zur Berechnung der Finanzausgleichsleistungen des Landes gemäß § 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V auch die Aufwendungen für den Bereich der übertragenen Aufgaben zugrunde liegen, lassen sich aus der Neuberechnung keine Ansprüche der Kommunen auf eine Erhöhung der Beteiligungsquote ableiten.

Die Überprüfung nach § 23 Absatz 3 Satz 3 FAG M-V hinsichtlich der Absenkung der Steuerkraftzahlen nach § 12 Absatz 4 Nummer 1 bis 6 FAG M-V bei der Berechnung der Kreisumlage der großen kreisangehörigen Städte hat eine Veränderung von 85 Prozent auf 86 Prozent ergeben.

Die Verwendung der investiv gebundenen Zuweisungen nach § 11 Absatz 3 Satz 2 und § 16 Absatz 4 Satz 1 FAG M-V als Kapitalzuschüsse hat keinen Änderungsbedarf ergeben. Die Übergangsvorschrift des § 31 FAG M-V ist aufzuheben.

Aufgrund der Umstrukturierungen im Theaterbereich und dem Auslaufen des FAG-Theatererlasses erfolgt eine Änderung bei der Theaterzuweisung ab dem Jahr 2014. § 19 wird aufgehoben. Die ursprünglichen Landesmittel aus dem Einzelplan 7 in Höhe von 24,9 Mio. Euro werden an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur zur Finanzierung der Theater und Orchester im Land Mecklenburg-Vorpommern übertragen. Die restlichen 10,9 Mio. Euro werden an die Oberzentren als kommunale Träger der Mehrspartentheater entsprechend ihren Verflechtungsbereichen über § 16 FAG M-V verteilt.

§ 21 Absatz 4 FAG M-V wird dahingehend geändert, dass ein Landkreis, der nach § 12 Absatz 1 des Landkreisneuordnungsgesetzes im Rahmen der Vermögensauseinandersetzung einen Wertausgleich an die eingekreiste Stadt zu leisten hat, als Ausgleich für diese Belastung aus dem Aufbaufonds einen Zuschuss erhalten kann.

Bei der Verwendung der Feuerschutzsteuer nach § 25 Absatz 3 FAG M-V entfällt die zweckgebundene Sonderzuweisung zur Beschaffung der gerätetechnischen Erstausrüstung mit BOS-Digitalfunkgeräten.

Darüber hinaus ist die Verteilung der Finanzaufweisungen zwischen Land und Kommunen gemäß § 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V ebenfalls überprüft worden. Ein Anpassungsbedarf konnte jedoch nicht festgestellt werden. Die Beteiligungsquote an den nach § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V dargestellten Einnahmen und Einzahlungen beträgt damit weiterhin auch für die Jahre 2014 und 2015 für die Kommunen 33,99 Prozent und für das Land 66,01 Prozent. Die Überprüfung erfolgte auf Basis des in § 7 Absatz 2 dargelegten Gleichmäßigkeitsgrundsatzes. Der Prüfbericht ist der Begründung als Anlage beigelegt.

C. Alternativen

Keine.

D. Notwendigkeit (§ 3 Absatz 1 Satz 1 GGO II)

Die Änderung des Finanzausgleichgesetzes Mecklenburg-Vorpommern ist zwingend nach § 11 Absatz 2 Satz 3, § 23 Absatz 3 Satz 3 und § 31 FAG M-V vorzunehmen. Die Notwendigkeit ist nach § 3 Absatz 1 Satz 1 GGO II insofern gegeben.

E. Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen**1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand**

Es handelt sich um Umverteilungen innerhalb der Finanzausgleichsleistungen, so dass sowohl für die kommunalen Haushalte als auch für den Landeshaushalt aus dem Gesetzentwurf keine zusätzlichen Verpflichtungen bestehen.

2. Vollzugaufwand

Da die Vollziehung im Ministerium für Inneres und Sport und im Statistischen Amt erfolgt, entsteht kein zusätzlicher kostenträchtiger Vollzugaufwand.

F. Sonstige Kosten (z. B. Kosten für die Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssysteme)

Keine.

G. Bürokratiekosten

Keine.

**DER MINISTERPRÄSIDENT
DES LANDES
MECKLENBURG-VORPOMMERN**

Schwerin, den 17. September 2013

An die
Präsidentin des Landtages
Mecklenburg-Vorpommern
Frau Sylvia Bretschneider
Lennéstraße 1

19053 Schwerin

Betr.: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes
Mecklenburg-Vorpommern

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

als Anlage übersende ich Ihnen den von der Landesregierung am 3. September 2013
beschlossenen Entwurf des vorbezeichneten Gesetzes mit Begründung.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Sport.

Mit freundlichen Grüßen

Erwin Sellering

ENTWURF

eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern

Das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Juni 2012 (GVOBl. M-V S. 208) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

- a) Die Angabe zu § 19 wird wie folgt gefasst:
„§ 19 (weggefallen)“.
- b) Die Angabe zu § 31 wird wie folgt gefasst:
„§ 31 (weggefallen)“.

2. § 7 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- aa) In Satz 2 Nummer 1 werden die Buchstaben a bis d gestrichen und die bisherigen Buchstaben e bis j werden die Buchstaben a bis f.

bb) Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Bei den Steuereinnahmen des Landes nach Satz 1 bleiben die Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer sowie die Einnahmen unberücksichtigt, die das Land aus der Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern zur Finanzierung von Betriebsausgaben für die Kindertagesförderung im Jahr 2014 in Höhe von 15 424 000 Euro und ab dem Jahr 2015 in Höhe von 16 148 000 Euro erhält.“

b) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) In den Finanzausgleichsleistungen des Landes nach Absatz 3 ist die Beteiligung der Gemeinden in Höhe von 26,09 Prozent an den jährlichen Einnahmen des Landes aus dem erhöhten Länderanteil an der Umsatzsteuer zum Ausgleich der Steuerausfälle aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs (Ausgleichszuweisung) enthalten. Wird bei der Berechnung der Ausgleichszuweisungen die für die Beteiligung der Gemeinden maßgebliche Quote von 26,09 Prozent unterschritten, so wird der Differenzbetrag gesondert als Aufstockungsbetrag aus dem Landeshaushalt bereitgestellt. Diese Ausgleichszuweisungen werden nach Maßgabe der jeweils Anwendung findenden Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer an die Gemeinden zugewiesen.“

c) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 5 eingefügt:

„(5) Aus den Leistungen nach Absatz 3 wird ab dem Jahr 2014 jährlich ein Betrag in Höhe von 24 900 000 Euro an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur für die Bildung langfristig tragfähiger Theater- und Orchesterstrukturen übertragen. Die Verteilung der Mittel nach Satz 1 erfolgt durch das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur.“

d) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6.

3. § 10 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Nummer 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Buchstabe a wird die Angabe „207 000 000 Euro“ durch die Angabe „225 100 000 Euro“ ersetzt.

bb) In Buchstabe b wird die Angabe „137 300 000 Euro“ durch die Angabe „148 200 000 Euro“ ersetzt.

cc) Buchstabe e wird gestrichen.

dd) Die bisherigen Buchstaben f bis h werden zu Buchstaben e bis g.

b) In Absatz 2 werden die Wörter „Buchstabe a bis e und g“ durch die Wörter „Buchstabe a bis d und f“, die Angabe „Buchstabe h“ durch die Angabe „Buchstabe g“ sowie die Angabe „Buchstabe f“ durch die Angabe „Buchstabe e“ ersetzt.

4. § 11 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt geändert:

- aa) In Nummer 1 wird die Angabe „39,557 Prozent“ durch die Angabe „39,803 Prozent“ ersetzt.
- bb) In Nummer 2 wird die Angabe „23,530 Prozent“ durch die Angabe „23,605 Prozent“ ersetzt.
- cc) In Nummer 3 wird die Angabe „36,913 Prozent“ durch die Angabe „36,592 Prozent“ ersetzt.

b) Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt geändert:

- aa) In Nummer 1 wird die Angabe „2010 9,2 Prozent und“ gestrichen.
- bb) In Nummer 2 wird die Angabe „2010 8,7 Prozent und“ gestrichen.
- cc) In Nummer 3 wird die Angabe „2010 7,2 Prozent und“ gestrichen.

5. § 12 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 2 Satz 1 wird die Angabe „72,425 Prozent“ durch die Angabe „67,939 Prozent“ und die Angabe „27,575 Prozent“ durch die Angabe „32,061 Prozent“ ersetzt.
- b) In Absatz 4 Satz 2 Nummer 5 wird die Angabe „§ 7 Absatz 4 Satz 3“ durch die Angabe „§ 7 Absatz 4 Satz 2“ ersetzt.
- c) In Absatz 6 werden die Wörter „mit zuletzt positiver Steuerkraft“ durch die Wörter „mit dem zuletzt positiven Steueraufkommen der jeweiligen Steuerart“ ersetzt.

6. § 13 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 6 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Die Landkreise, denen eine große kreisangehörige Stadt angehört, erhalten von den Schlüsselzuweisungen nach § 11 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 für das Jahr 2014 einen Anteil von 4,400 Prozent, der im Verhältnis der Einwohnerzahlen der großen kreisangehörigen Städte zueinander verteilt wird.“

b) Absatz 7 wird wie folgt gefasst:

„Im Jahr 2014 werden die auf die großen kreisangehörigen Städte entfallenden Beträge der Umlagekraftmesszahlen und Ausgangsmesszahlen zu 66,6666 Prozent bei der Berechnung berücksichtigt.“

7. § 15 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 wird die Angabe „44 000 000 Euro“ durch die Angabe „41 100 000 Euro“ ersetzt.
- b) In Absatz 2 Satz 1 wird die Angabe „90 800 000 Euro“ durch die Angabe „105 200 000 Euro“ ersetzt.
- c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird die Angabe „42 700 000 Euro“ durch die Angabe „36 800 000 Euro“ ersetzt.
 - bb) In Satz 2 wird die Angabe „14 500 000 Euro“ durch die Angabe „16 600 000 Euro“ ersetzt.
- d) In Absatz 4 Satz 1 wird die Angabe „15 000 000 Euro“ durch die Angabe „25 400 000 Euro“ ersetzt.

8. § 16 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 2 wird Satz 2 gestrichen.
- b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Von den nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b bereitgestellten Mitteln erhalten die Oberzentren als kommunale Träger der Mehrspartentheater und ihrer Orchester zum Ausgleich ihrer damit verbundenen Belastungen Zuweisungen in Höhe von 10 900 000 Euro. Die Mittel werden nach der Einwohnerzahl der Verflechtungsbereiche der Oberzentren verteilt.“

- c) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.

9. § 19 wird aufgehoben.

10. In § 20 Absatz 1 und Absatz 3 wird jeweils die Angabe „Buchstabe f“ durch die Angabe „Buchstabe e“ ersetzt.

11. § 21 wird wie folgt geändert:

a) Folgende Angaben werden ersetzt:

„Buchstabe f“ durch „Buchstabe e“, „Buchstabe g“ durch „Buchstabe f“, „Buchstabe h“ durch „Buchstabe g“.

b) In Absatz 4 wird nach Satz 2 folgender Satz eingefügt:

„Ein Landkreis, der nach § 12 Absatz 1 des Landkreisneuordnungsgesetzes im Rahmen der Vermögensauseinandersetzung einen Wertausgleich an die eingekreiste Stadt zu leisten hat, kann als Ausgleich für diese Belastung aus dem Aufbaufonds einen Zuschuss erhalten.“

c) In Absatz 5 Satz 2 werden die Wörter „der Gesamtschlüsselmasse nach § 11“ durch die Wörter „dem Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ ersetzt.

12. § 22 wird wie folgt geändert:

a) Die Angabe „Buchstabe h“ wird jeweils durch die Angabe „Buchstabe g“ ersetzt.

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 3 Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„Zuweisungen zum Ausgleich eines in der Finanzrechnung ausgewiesenen unvermeidbaren negativen Saldos der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 26 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik nach Verrechnung der Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (jahresbezogener negativer Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen der Finanzrechnung), soweit eigene Mittel und die in dem Gesetz vorgesehenen allgemeinen Finanzzuweisungen sowie Zweckzuweisungen zum Haushaltsausgleich der Gemeinden und Landkreise nicht ausreichen, obwohl diese jeweils alles ihnen angemessen Mögliche zum Erreichen des Haushaltsausgleichs geleistet haben, und“

bb) Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Zuweisungen nach Satz 3 Nummer 1 kommen zum Ausgleich eines jahresbezogenen negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen nur in Betracht, wenn im Finanzplanungszeitraum nicht in mehr als drei Jahren ein neuer jahresbezogener negativer Saldo entstanden ist oder entsteht.“

cc) In Satz 6 werden die Wörter „laufende Finanzmitteldefizite“ durch die Wörter „jahresbezogene negative Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen“ ersetzt.

dd) Satz 8 wird gestrichen.

13. In Abschnitt 4 werden in der Überschrift die Wörter „und innerhalb von Stadt-Umland-Räumen“ gestrichen.
14. § 23 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 2 Satz 3 wird das Wort „sowie“ gestrichen und durch einen Punkt ersetzt.
 - b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird die Angabe „85 Prozent“ durch die Angabe „86 Prozent“ ersetzt.
 - bb) Satz 2 wird gestrichen.
15. § 25 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:
- „(3) Übersteigt das Aufkommen der Feuerschutzsteuer 4 600 000 Euro, wird der übersteigende Betrag im Folgejahr an die Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte als Zuweisungen nach Maßgabe der Absätze 1 und 2 verteilt.“
16. § 28 wird wie folgt geändert:
- a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Festsetzung und Berichtigung der Zuweisungen und der Finanzausgleichsumlage“.
 - b) Folgende Angaben werden ersetzt:

„Buchstabe f“ durch „Buchstabe e“, „Buchstabe g“ durch „Buchstabe f“, „Buchstabe h“ durch „Buchstabe g“.
17. In § 29 wird die Angabe „§§ 14 bis 19“ durch die Angabe §§ 14 bis 18“ ersetzt.
18. § 31 wird aufgehoben.

Artikel 2

Bekanntmachung der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern

Das Ministerium für Inneres und Sport kann den Wortlaut des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern bekannt machen. Dabei kann das Ministerium für Inneres und Sport die bisherigen Ressortbezeichnungen „Innenministerium“ und „Ministerium für Soziales und Gesundheit“ durch die Ressortbezeichnungen „Ministerium für Inneres und Sport“ und „Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales“ ändern.

Artikel 3 **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

I. Einleitung

1. Gegenstand der Änderung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Juni 2012 (GVOBl. M-V S. 208) geändert. Um den dort geregelten Finanzausgleich zwischen dem Land und den Kommunen und den Finanzausgleich zwischen den Kommunen stetig angemessen zu halten, unterliegt er verschiedenen gesetzlichen Überprüfungspflichten. So ist die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes nach § 7 Absatz 3 FAG M-V alle 2 Jahre, die interne Finanzverteilung nach § 11 Absatz 2 FAG M-V sowie die Zuweisung für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nach § 15 FAG M-V alle 4 Jahre zu überprüfen. Des Weiteren sind die Herabsetzung der Steuerkraft bei der Berechnung der Kreisumlagegrundlagen für die großen kreisangehörigen Städte nach § 23 Absatz 3 FAG M-V und die Behandlung der investiv gebundenen Zuweisung als Kapitalrücklage gemäß § 31 FAG M-V zu überprüfen. Aus diesen Überprüfungspflichten folgende Änderungen sind Gegenstand dieses Gesetzentwurfs.

Darüber hinaus ergibt sich inhaltlich ein Änderungsbedarf. Die Theaterzuweisung nach § 19 FAG M-V ist wegen der Zuordnung zum Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur neu zu regeln. Die Verwendung der Zuweisungsmittel für den Kommunalen Aufbaufonds nach § 21 FAG M-V ist zu erweitern und bei der Feuerschutzsteuer nach § 25 FAG M-V entfällt die Finanzierung des BOS- Digitalfunkes.

2. Die Haushaltssituation der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern

Die aktuelle Haushaltsslage der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern stellt sich problematisch dar. Für das Jahr 2011 wiesen zwar in der Gesamtsumme aller Kommunen noch einen positiven Finanzierungssaldo¹ in Höhe von 12,4 Mio. Euro auf, allerdings zeigte die Entwicklung des Finanzierungssaldos seit dem Jahr 2008 eine stark rückläufige Tendenz.² Im Jahr 2012 verzeichneten alle Kommunen zusammen mit - 40,0 Mio. Euro³ einen negativen Finanzierungssaldo.

¹ Der positive Finanzierungssaldo stellt einen Finanzierungsüberschuss dar, der es ermöglicht, Kredite zu tilgen oder Rücklagen zu bilden.

² Von seinem Höchstwert 198 Mio. Euro in 2008 ist der Finanzierungssaldo auf 92 Mio. Euro in 2009, 41 Mio. Euro in 2010 und 12 Mio. Euro 2011 zurückgegangen (Quelle: Statistisches Amt MV in Mio. Euro).

³ Quelle: Statistisches Amt M-V, Statistischer Bericht zur Kassenstatistik 2012, Stand 18.06.2013.

In der Ebenen-Betrachtung in MV stellt sich der Finanzierungssaldo für die Jahre 2011 und 2012 im Kassenergebnis wie folgt dar:

Tabelle 1: Finanzierungssaldo

Finanzierungssaldo in Mio. Euro	im Jahr 2011	im Jahr 2012
M-V gesamt	12,4	-40,0
- kreisfreie Städte	7,3	-9,7
- Landkreise mit Gemeinden und Ämtern	5,1	-30,3
Landkreise mit Gemeinden und Ämtern	5,1	-30,3
- kreisangehörige Gemeinden und Ämter	22,5	23,7
- Landkreise	-17,4	-54,0

Hinzu kommen im Finanzhaushalt die sogenannten Vorträge⁴ aus Jahren mit einer kameralen Rechnungslegung. Landkreise, kreisfreie und große kreisangehörige Städte mit hohen Altfehlbeträgen weisen hier, soweit keine anderen liquiden Mittel zur Finanzierung der Altfehlbeträge zur Verfügung standen, sehr hohe negative Salden aus. Die Gesamtfehlbeträge der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte beliefen sich zum 31. Dezember 2010 auf insgesamt rund 535,9 Mio. Euro. Davon alleine entfielen rund 114,1 Mio. Euro der Gesamtfehlbeträge der Verwaltungshaushalte auf die ehemaligen Landkreise, allein auf den neuen Landkreis Vorpommern-Greifswald rund 86,3 Mio. Euro (452 Euro je Einwohner (im Folgenden Euro/EW)). Die höchsten Gesamtfehlbeträge der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte stellten dabei die Hansestadt Rostock mit 190,3 Mio. Euro (938 Euro/EW); die Stadt Schwerin mit 119,8 Mio. Euro (1.258 Euro/EW) und die Stadt Neubrandenburg mit 88,9 Mio. Euro (1.361 Euro/EW, Umrechnung des doppelischen Ergebnisses) dar. Der konkrete Vortrag in Neubrandenburg wird derzeit im Rahmen der Eröffnungsbilanz ermittelt. Zur Minderung der hohen Gesamtfehlbeträge gibt es Hilfen des Landes aus dem Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds in Höhe von 100 Mio. Euro und Konsolidierungshilfen gemäß § 22 FAG M-V.⁵

Für das laufende Haushaltsjahr 2013 liegen noch keine verlässlichen Daten vor.

Für den kreisangehörigen Raum ist festzustellen, dass die Anzahl der Kommunen, die keinen Haushaltsausgleich erreichen, in den vergangenen zwei Jahren gestiegen ist. Einige Kommunen konnten allerdings auch Überschüsse ausweisen.

⁴ Der Vortrag für den laufenden Bereich entspricht in etwa den Ist-Altfehlbeträgen.

⁵ Diesen Fehlbeträgen standen allerdings Rücklagen insbesondere bei den kreisangehörigen Gemeinden gegenüber. So betragen die Rücklagen von 595 kreisangehörigen - kameral buchenden - Gemeinden im Jahr 2010 209 Mio. Euro.

3. Finanzausstattung der Kommunen - Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung

Trotz der Konjunkturkrise haben sich insgesamt die Steuereinnahmen der Kommunen in den letzten Jahren positiv entwickelt, so dass die Finanzausstattung der Kommunen annähernd gleich geblieben ist. Aufgrund krisenbedingter Einbrüche war der Finanzausgleich 2011 gegenüber 2009⁶ um rund 190 Mio. Euro gesunken. Zur Abfederung dieser Rückgänge hatte die Landesregierung den Kommunen einen Ausgleichsfonds gemäß dem Kommunalen Ausgleichsfondsgesetz (KAFG M-V) auf unverzinslicher Darlehensbasis eingerichtet, der diese im Jahr 2010 mit zusätzlichen steuerkraftabhängigen Zuweisungen in Höhe von 67,1 Mio. Euro und im Jahr 2011 in Höhe von 70,2 Mio. Euro unterstützte. Die Tilgung ist für die Jahre 2013 bis 2016 vorgesehen.

Tabelle 2: Entwicklung der Finanzausstattung

in Mio. Euro	2011	2012	2013	2014
Finanzausgleichsleistungen (KFA) einschließlich Finanzausgleichsumlage	1.072,2	1.108,2	1.158,1	1.134,8 ⁷
Kommunaler Ausgleichsfonds (KAFG M-V)	70,2	0,0	-34,0	-33,1
Abschlag KFA-Ist-Abrechnung 2012			55,0	
Finanzausgleichsmasse	1.142,4	1.108,2	1.179,1	1.101,7
Steuereinnahmen (Ist bzw. Mai-Steuerschätzung)	829,7	861,4	898,0	938,0
Kommunale Finanzausstattung: KFA einschließlich Abrechnungen und Gemeindesteuern	1.972,1	1.969,6	2.077,1	2.039,7
Sonderhilfen des Landes von insgesamt 100 Mio. Euro				40,0
Summe Finanzausstattung	1.972,1	1.969,6	2.077,1	2.079,7

Die Finanzausgleichsleistungen beliefen sich für alle Kommunen im Jahr 2011 auf 1.142,4 Mio. Euro. Einschließlich der kreditfinanzierten Zuführung aus dem KAFG M-V in Höhe von 70,2 Mio. Euro und dem Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage von 1 Mio. Euro stand den Kommunen an Schlüsselzuweisungen im Jahr 2011 insgesamt ein Betrag in Höhe von rund 631 Mio. Euro zur Verfügung. Die Finanzausgleichsleistungen 2012 für alle Kommunen beliefen sich auf 1.108,2 Mio. Euro. Für Schlüsselzuweisungen stand im Jahr 2012 insgesamt ein Betrag in Höhe von rund 590,4 Mio. Euro zur Verfügung. Darin enthalten war das Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage von 1,4 Mio. Euro. Sofern die kreditfinanzierte Zuführung aus dem KAFG M-V in Höhe von 70,2 Mio. Euro unberücksichtigt bleibt, lagen die Schlüsselzuweisungen 2012 um 30,5 Mio. Euro höher als im Jahr 2011.

⁶ Im Jahr 2009 wurden zusätzlich 64 Mio. Euro aus positiven Abrechnungsbeträgen für die Jahre 2007 und 2008 ausgezahlt. Im Jahr 2011 erfolgte hingegen eine teilweise Verrechnung einer Überzahlung von 20 Mio. Euro aus der Abrechnung des Jahres 2009.

⁷ Im Jahr 2014 sind von den Finanzausgleichsleistungen 24,9 Mio. Euro abgezogen worden, die an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur in den Landeshaushalt, Einzelplan 7 übertragen werden.

Kassenwirksam standen den Kommunen 2012 jedoch 40,5 Mio. Euro weniger Schlüsselzuweisungen zur Verfügung als im Jahr 2011. Dem standen allerdings Zuwächse bei den Gemeindesteuern von rund 31 Mio. Euro gegenüber. Im Jahr 2013 wird die Finanzausstattung trotz der Tilgung für den Ausgleichsfonds in Höhe von 34 Mio. Euro bei Berücksichtigung eigener Steuereinnahmen der Gemeinden und einer Teilauszahlung des positiven Abrechnungsbetrags des KFA 2012 in Höhe von 55 Mio. Euro⁸ um 107,5 Mio. Euro ansteigen. Im Jahr 2014 reduziert sich die geplante Kommunale Finanzausstattung entsprechend dem Haushaltsplan-Entwurf 2014/2015 auf 2.039,7 Mio. Euro. Da von den in Aussicht gestellten Sonderhilfen des Landes von insgesamt 100 Mio. Euro im Jahr 2014 eine erste Rate von 40 Mio. Euro an die Kommunen ausgezahlt werden soll, erhöht sich die geplante Finanzausstattung insgesamt um 2,6 Mio. Euro auf 2.079,7 Mio. Euro.

4. Die Überprüfung der Finanzausgleichsleistungen auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes gemäß § 7 Absatz 3 FAG M-V

Die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, der dem Kommunalen Finanzausgleich (im Folgenden als KFA bezeichnet) in Mecklenburg-Vorpommern zugrunde liegt, ist im Jahre 2002 in das FAG M-V eingeführt und bereits in den Jahren 2005, 2009 und 2011 überprüft worden. Gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V sind die Gemeinden und Landkreise an der Summe der Einzahlungen der Gemeinden und Landkreise aus eigenen Steuern sowie den dem Land verbleibenden Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 7 Absatz 2 FAG M-V zu beteiligen. Die Beteiligungsquote an den oben genannten Einnahmen liegt bei 33,99 Prozent für die Kommunen. Die Überprüfung der Anpassung der Beteiligungsquote hat gemäß § 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V alle zwei Jahre zu erfolgen. Dabei ist zu untersuchen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben und Auszahlungen im Verhältnis zwischen dem Land sowie den Gemeinden und Landkreisen die Finanzverteilung anzupassen ist.

Im Ergebnis werden bei dieser Prüfmethode für Land und Kommunen für jedes der Prüffahre die nicht aus den oben genannten Einnahmen finanzierten Ausgaben dargestellt. Damit wird offenkundig, in welchem Umfang Ausgaben durch Einnahmen außerhalb der Regelungen zur Ermittlung des KFA zu finanzieren sind. Als Datengrundlage werden die Ist-Daten aus den Rechnungsstatistiken (Haushaltsrechnungen) des Landes und, soweit diese vorliegen, der Kommunen, verwendet.

⁸ Aufgrund des guten Haushaltsabschlusses des Jahres 2012 hat das Land höhere Steuereinnahmen als erwartet erzielt. Daraus resultiert ein positiver Abrechnungsbetrag in Höhe von circa 56,9 Mio. Euro, der den Kommunen als Nachzahlung im kommunalen Finanzausgleich zu Gute kommt. Der FAG-Beirat hat beschlossen, einen Teil des positiven Abrechnungsbetrages in Höhe von 55 Mio. Euro schon vorfristig in diesem Jahr auszuzahlen, davon sollen 39 Mio. Euro als Aufstockungsmittel der Gesamtschlüsselmasse zugeführt und 16 Mio. Euro auf die Träger der Sozial- und Jugendhilfe gemäß § 7 Absatz 5 Satz 7 FAG M-V verteilt werden. Gemäß dem FAG-Beiratsbeschluss vom 21. Mai 2013 werden diese Mittel entsprechend der Netto-Auszahlungen der kommunalen Aufgabenträger auf folgende Bereiche verteilt: 66,8 Prozent auf die Kosten der Jugendhilfe, 20,6 Prozent auf die Kosten für Unterkunft und Heizung und 12,6 Prozent auf die Kosten der örtlichen Sozialhilfe.

Eine Prognose ist hierbei nicht anzustellen⁹. Für diese Überprüfungsmethode werden öffentlich zugängliche und anerkannte Daten der amtlichen Statistiken verwendet. Die zugrunde gelegte Methode bezieht sich auf eine Gesamtschau aller ausgabeseitigen Kriterien.

Die für das Jahr 2014 vorzunehmende Überprüfung der Anpassung der Beteiligungsquote basiert auf den veröffentlichten Ist-Daten aus den Haushaltsrechnungen beziehungsweise den Rechnungsstatistiken von Land und Kommunen für die Jahre 2006 bis 2010. Für das Jahr 2011 sind Daten aus der kommunalen Kassenstatistik herangezogen worden, da die Rechnungsstatistik noch nicht vorliegt. Im Einzelnen erfolgt die Überprüfung der Anpassungserfordernisse des Finanzverteilungsverhältnisses ab 2014 in zwei Schritten:

- Prüfung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung außerhalb des KFA von 2008 bis 2010 sowie
- Prüfung der Entwicklung von ausgewählten Finanzkennziffern von 2006 bis 2011.

Den gemäß § 7 Absatz 3 FAG M-V zu erstellenden Prüfbericht hat der FAG-Beirat in seiner Sitzung vom 16. April 2013 gemäß § 30 FAG M-V zur Kenntnis genommen. Der Prüfbericht zur Überprüfung der Finanzverteilung nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz für den Finanzausgleich ab 2014 nach § 7 Absatz 3 Satz 4 FAG M-V ist der Begründung zu diesem Änderungsgesetz als Anlage 1 beigelegt. Zuvor ist der Bericht ausführlich mit den Vertretern der Kommunalen Landesverbände sowie dem Ministerium für Inneres und Sport und dem Finanzministerium beraten und ausgewertet worden. Die dem Prüfbericht zu Grunde gelegten Zahlen hat der Beirat einvernehmlich zur Kenntnis genommen. Der Landkreistag hat in der Sitzung des Beirates und in seiner im Rahmen der Verbandsanhörung abgegebenen Stellungnahme anerkannt, dass mit dem vorgelegten Prüfbericht die gesetzlichen Regelungen umgesetzt werden. Gleichwohl äußert er grundsätzliche Kritik an der Überprüfung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes. Der Städte- und Gemeindetag kommt zu einer abweichenden Bewertung der dem Prüfbericht zu Grunde gelegten Zahlen, da sich beim Land die Deckungsquote und der Finanzierungssaldo deutlich positiver entwickelt hätten als bei den Kommunen. Auch seien bei den Kommunen die Schulden der kommunalen Eigenbetriebe nicht berücksichtigt worden. Der Städte- und Gemeindetag fordert – auch in seiner im Rahmen der Verbandsanhörung abgegebenen Stellungnahme – eine Anpassung der Beteiligungsquote zugunsten der Kommunen.

Der FAG-Beirat hat in seiner Sitzung vom 16. April 2013 zu Tagungsordnungspunkt 1 folgenden Beschluss bei Zustimmung des Finanzministeriums und des Ministeriums für Inneres und Sport, Enthaltung des Landkreistages und Ablehnung des Städte- und Gemeindetages gefasst: „Der FAG-Beirat kommt im Rahmen einer Gesamtbetrachtung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung sowie der Finanzkennziffern insgesamt zu dem Ergebnis, dass Veränderungen im Sinne von § 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V, die zwingend eine Anpassung erfordern, nicht festzustellen sind.“

⁹ § 7 Absatz 3 Satz 6 FAG M-V schließt eine solche Prognose bei der Überprüfung der Finanzverteilung aus. Jedoch wird im Zusammenhang mit der gesetzlich vorgesehenen Zuführung zum Kommunalen Ausgleichsfonds gemäß § 3 Absatz 5 KAFG M-V im Rahmen des Verbundquotenfestlegungsgesetzes 2014/2015 prognostisch die Entwicklung der kommunalen Haushalte bis 2015 betrachtet.

Die Überprüfung nach ausgabeseitigen Kriterien wie auch die Prüfung wesentlicher Finanzkennziffern belegen, dass keine Notwendigkeit für eine Anpassung des Finanzverteilungsverhältnisses besteht. Damit ist die Finanzierung der kommunalen Ausgaben unter Berücksichtigung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, also der gleichmäßigen Belastung von Land und Kommunen, angemessen. Für die Jahre 2014 und 2015 bleibt daher die bestehende Finanzverteilung gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V von 66,01 Prozent für das Land und 33,99 Prozent für die Kommunen erhalten.

5. Novellierung des Finanzausgleichsystems

Der FAG-Beirat hat in seiner Sitzung vom 16. April 2013 eine umfassende gutachterliche Untersuchung des Finanzausgleichsystems in Mecklenburg-Vorpommern in horizontaler und vertikaler Hinsicht beschlossen. Ziel des Gutachtens ist eine grundsätzliche Fortentwicklung der Finanzverteilungsverhältnisse in Mecklenburg-Vorpommern. Die Erstellung des Gutachtens soll mittels eines kommunikativen Prozesses mit Vertretern der Kommunen erfolgen.

Hinsichtlich der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (vertikaler Finanzausgleich) steht das bisherige Prüfungsverfahren auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes in der Kritik, die tatsächliche zur Aufgabenerfüllung notwendige Finanzausstattung nicht hinreichend abzubilden. Der Landkreistag stellt in seiner Stellungnahme dar, dass dieses Verfahren kaum geeignet sei, eine aufgabengerechte, auskömmliche Finanzausstattung der Landkreise sicherzustellen. Der Städte- und Gemeindegtag stellt dem negativen Finanzierungssaldo der Kommunen im Jahr 2012 in Höhe von 40 Mio. Euro den Überschuss im Landeshaushalt von 300 Mio. Euro gegenüber und fordert mit Verweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 31. Januar 2013 (BVerwG 8 C 1.12) zur gemeindlichen Mindestfinanzausstattung eine Anhebung der kommunalen Beteiligungsquote. Zu beachten ist, dass sich dieses Urteil auf die Erhebung einer progressiven Kreisumlage, die in Mecklenburg-Vorpommern nicht zulässig ist, in Rheinland-Pfalz bezieht. Zur Finanzausstattung der Kommunen sagt das Gericht in seinen Leitsätzen nur, dass der Landesgesetzgeber und die Kreise gleichermaßen verpflichtet sind, diese Mindestfinanzausstattung zu gewährleisten, aber nicht in welchem Umfang. Hingegen hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seinem Urteil vom 11. Mai 2006 (LVerfG 1/05, 5/05, 9/05) zur Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen festgestellt, dass das Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung auch einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung umfasse. Den Gemeinden müsse dabei nicht nur hinsichtlich der Pflichtaufgaben eine genügende Finanzmasse zur Verfügung stehen. Sie müssen darüber hinaus auch in der Lage sein, ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen. Nach Auffassung des Gerichts besteht jedoch das Recht auf Mindestfinanzausstattung in den Grenzen der Leistungsfähigkeit des Landes. Das finanziell Mögliche sei, so das Gericht, eine Grenze für Leistungen des Staates, die auch zugunsten der Kommunen nicht überschritten werden könne.

Unabhängig von der Überprüfung der Finanzverteilung plant das Land, den Kommunen 100 Mio. Euro aus dem oben genannten Überschuss 2012 als Soforthilfe in den Jahren 2014 bis 2016 auszuzahlen. Auch ist auf die im Rahmen des Verbundquotenfestlegungsgesetzes 2014/2015 erarbeitete Prognose der voraussichtlichen Entwicklung der kommunalen Finanzlage bis 2015 zu verweisen (siehe Tabelle 4 der Begründung zu § 2, Seite 73 der LT-Drs. 6/2000), wonach bereits ab 2013 wieder positive Finanzierungssalden erwartet werden.

Das Gutachten soll die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen überprüfen und möglicherweise neu ermitteln. Grundlage dafür sind die sich aus den Aufgaben ergebenden Finanzbedarfe der einzelnen kommunalen Gruppen (kreisfreie und große kreisangehörige Städte sowie kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise) einerseits sowie die Analyse der sich aus den Aufgaben ergebenden Finanzbedarfe und der Finanzausstattung des Landes andererseits. Die Aufgaben des Landes und der Kommunen sind dabei prinzipiell als gleichwertig anzusehen.

Das Gutachten soll ebenfalls die Finanzverteilung zwischen den einzelnen kommunalen Gruppen (horizontaler Finanzausgleich) unter Berücksichtigung des Aufgabenbestandes und der sich daraus ergebenden Finanzbedarfe unter Einbeziehung der Stadt-Umland-Problematik der Kernstädte analysieren. Hierbei soll insbesondere die Notwendigkeit der Umstellung des kommunalen Finanzausgleichs von einem drei Teilschlüsselmassen umfassenden System auf ein 2-Säulen-Modell, unterteilt nach Kreis- und Gemeindeaufgaben, untersucht werden. In die Analyse ist – die grundsätzliche Kritik der kommunalen Verbände aufgreifend – sowohl die Beibehaltung des Vorsteuerkraftausgleichs zwischen den kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden, das prozentuale Verhältnis zwischen Kreis- und Gemeindeaufgaben und die Höhe der Ausgleichsquote mit einzubeziehen. Auch soll das Gutachten untersuchen, ob besondere Belastungen wie Soziallasten im Finanzausgleich gesondert zu berücksichtigen sind.

II. Zu den Änderungen im Einzelnen

1. Änderung der internen Verteilung der Schlüsselzuweisung nach § 11 Absatz 2 FAG M-V

Nach § 11 Absatz 2 Satz 3 FAG M-V ist mindestens im Abstand von 4 Jahren die Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach § 11 Absatz 2 Satz 1 FAG M-V zu überprüfen. Die letzte Berechnung der Teilschlüsselmassen unter Einbeziehung der Entwicklung der Steuerkraft und der Einwohnerzahl erfolgte im Jahr 2009 im Zusammenhang mit der FAG-Novelle 2010. Damit ist im Jahr 2013 für die Finanzausgleichsjahre ab 2014 eine Neuberechnung vorzunehmen. Den hierzu gemäß § 11 Absatz 2 Satz 4 FAG M-V zu erstellenden Prüfbericht hat der FAG-Beirat in seiner Sitzung am 16. April 2013 zur Kenntnis genommen. Mit der letzten FAG-Novelle im Jahr 2010 wurde das Ausgleichsvolumen zugunsten der kreisangehörigen Gemeinden auf 16,2 Mio. Euro (vormals 37,6 Mio. Euro) berechnet¹⁰ (Verteilungsberechnung Teil A Teilschritte 1 bis 3; Drucksache 5/2685 S. 82 f).

¹⁰ Dabei sind -1,3 Mio. Euro auf die Absenkung des Ausgleichsgrades zwischen den beiden Gruppen von 65 Prozent auf 60 Prozent zurückzuführen.

Gemäß § 11 Absatz 2 Satz 1 FAG M-V erhalten derzeit die kreisangehörigen Gemeinden 39,557 Prozent, die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte 23,530 Prozent und die Landkreise 36,913 Prozent der verbleibenden Schlüsselmasse.

Die Überprüfung hat nur eine leichte Veränderung der Teilschlüsselmassen ergeben. Die Berechnung wurde aufgrund veränderter Rahmendaten zu den Steuerkraftanteilen und Einwohneranteilen¹¹ erstellt.

Tabelle 3: Veränderung der Teilschlüsselmassen

Angaben in Prozent	bisherige Rechtslage	FAG-Entwurf M-V 2014
Kreisangehörige Gemeinden nach § 11 Absatz 2 Nr. 1 FAG M-V	39,557	39,803
Kreisfreie und große kreisangehörige Städte nach § 11 Absatz 2 Nr. 2 FAG M-V	23,530	23,605
davon nach § 12 Absatz 2 Satz 1 FAG M-V	27,575	32,061
Landkreise	36,913	36,592

Grundsätzlich erfolgt die Berechnung der prozentualen Anteile der Schlüsselmasse nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen (vergleiche Anlage 2 - 1. Teilschritt) und der Steuerkraft der beiden Gemeindegruppen: der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte einerseits und der restlichen (kreisangehörigen) Gemeinden andererseits (vergleiche Anlage 2 - 2. Teilschritt).¹² Dabei erfolgt ein Ausgleich der Steuerkraftunterschiede zwischen beiden Gruppen in Höhe von 60 Prozent (vergleiche Anlage 2 - Zeile 24). Auf Grundlage des bis hier beschriebenen Verfahrens ist infolge des weiteren Steuerkraftgewinns und der Einwohnerverluste der kreisangehörigen Gemeinden das Ausgleichsvolumen zwischen den beiden Gemeindegruppen von bisher 16,2 Mio. Euro moderat auf 13,6 Mio. Euro abzusinken. Aus Sicht des Städte- und Gemeindetages besteht kein Rechtfertigungsgrund mehr für einen gesonderten Steuerkraftausgleich der großen kreisangehörigen Städte. Vorbehaltlich des zu erwartenden Gutachtens zum horizontalen Finanzausgleich (vergleiche dazu A. I.5.), bei dem die grundsätzliche Verteilung der Schlüsselmasse auf die einzelnen kommunalen Gruppen analysiert wird, ist jedoch das bisherige Verfahren zur Berechnung der Teilschlüsselmassen inklusive des Vorsteuerkraftausgleichs zwischen den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten und den kreisangehörigen Gemeinden beizubehalten. In einem weiteren Berechnungsschritt wird vom einwohnerbezogenen Anteil der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden die Schlüsselmasse der Landkreise abgeleitet (vergleiche Anlage 2 - Zeile 41 ff.). Seit Einführung des Schlüsselmassensystems in Mecklenburg-Vorpommern beträgt das Zuweisungsverhältnis zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden 40 Prozent zu 60 Prozent.¹³

¹¹ Die Einwohnerzahlen beruhen auf den fortgeschriebenen Zahlen nach Vorlage der Zensus-Ergebnisse vom 9. Mai 2011. Die Steuerkraftzahlen beruhen auf der aktuellen Mai-Steuerschätzung. Im Gegensatz zum Referentenentwurf, der auf der Oktober-Steuerschätzung beruhte, ergibt sich im Wesentlichen aufgrund der gestiegenen Steuerkraft eine um 18,8 Mio. Euro reduzierte Finanzausgleichsleistung.

¹² In der Anlage 3 wird die Verteilung der Steuerkraft der Jahre 2009 bis 2012 dargestellt.

¹³ Dieses Zuweisungsverhältnis kritisierte der Landkreistag im Rahmen seiner Stellungnahme und fordert ein nachvollziehbares begründetes Verteilungsverhältnis. Das Zuweisungsverhältnis wird bei der Begutachtung des horizontalen Finanzausgleichs ebenfalls überprüft werden. Bis dahin ist weiterhin das bisherige Zuweisungsverhältnis anzuwenden.

Diese Berechnung wird vor dem Übertrag aus dem Vorsteuerkraftausgleich beider Gemeindeguppen vorgenommen. Insofern hat die veränderte Steuerkraft der Gemeindeguppen keinen direkten Einfluss auf die Bemessung der Teilschlüsselmasse der Landkreise. Im Ergebnis der Landkreisneuordnung ist aus der Teilschlüsselmasse der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte ab 2012 zudem noch ein zusätzlicher Anteil der Teilschlüsselmasse der nunmehr 4 großen kreisangehörigen Städte den Landkreisen für die übernommenen Kreisaufgaben zugeordnet worden. Die Teilschlüsselmasse der Landkreise hängt damit hauptsächlich von der Veränderung der Einwohneranteile zwischen den kreisfreien Städten auf der einen Seite und dem kreisangehörigen Raum auf der anderen Seite ab. Nach Ansicht des Landkreistages führe der leicht geringere prozentuale Anteil zu einer Reduzierung der Zuweisung um 20 Mio. Euro. Die vom Landkreistag behauptete Zuweisungsreduzierung in Höhe von 20 Mio. Euro ist nicht zutreffend. Die Veränderung der prozentualen Anteile um minus 0,321 Prozentanteile an der Schlüsselmasse führt bei den Landkreisen bei Zugrundelegung der gleichen Schlüsselzuweisung in Höhe von 589 875 590 Euro auf der Grundlage neuer Einwohnerzahlen und Steuerkraft zu einer Differenz von minus 1,8 Mio. Euro. Bei diesem Vergleich sind die jährlichen Schwankungen bei der Schlüsselzuweisung aufgrund veränderter Finanzausgleichsleistungen außer Acht zu lassen. Der verbleibende Finanzbedarf der Landkreise wird im Wesentlichen über Kreisumlagen und Vorwegabzüge (übertragene Aufgaben, Schülerbeförderung und Öffentlicher Personennahverkehr) finanziert. Ein höherer Anteil der Landkreise würde insofern zu einer Senkung der Kreisumlagen führen und umgekehrt.

Bei der FAG-Novelle 2010 wurde noch ein weiterer Verfahrensschritt eingeführt, um eine verteilungsgerechte Auflösung bzw. Aufstockung bestehender Vorwegabzüge zu erreichen (Verteilungsberechnung Teil B gemäß Drucksache 5/2685 S. 81 und 85). Es wurden die aufgelösten Vorwegabzüge den Teilschlüsselmassen zugeordnet, die diese Zuweisungen bis einschließlich 2009 erhalten hatten. Zugleich wurde die Aufstockung des Vorwegabzuges für die zentralen Orte (§ 16 FAG M-V) ausschließlich zu Lasten der Gruppe aller Gemeinden (das heißt ohne Landkreise) finanziert. Erst nach einem weiteren Berechnungsschritt kam es zur Festlegung der Teilschlüsselmassen nach § 11 Absatz 2 Satz 1 FAG M-V. Dieses Vorgehen war gewünscht, um noch größere Veränderungen bezüglich der Bemessungen der Teilschlüsselmassen zu vermeiden. Im Wesentlichen haben hiervon die Landkreise profitiert. So wurden insbesondere die bisherigen Zuweisungen für Sozialhilfeträger (44 Mio. Euro) und für Straßenbulasträger (10 Mio. Euro) nicht der allgemeinen Schlüsselmasse zugeführt, sondern in Höhe des Anteilsverhältnisses 2009 der Schlüsselmasse der Landkreise zugeordnet. Andernfalls hätten die Landkreise den Einnahmeverlust bei weiterhin unverändertem Aufgabenbestand über höhere Kreisumlagen ausgleichen müssen.

Unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Berechnungsschritte beträgt der Anteil der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben tatsächlich 44,75 Prozent. Des Weiteren sind die mittlerweile nicht mehr im KFA bereitgestellten Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen¹⁴ von 20 Mio. Euro abzuziehen, so dass sich ein Anteil der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben von 45,2 Prozent ergibt.

¹⁴ Die Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen (ISP-Mittel) sind als Aufstockungsbeträge des Landes bis 2013 schrittweise von 20 Mio. Euro auf 0 Euro abgeschmolzen worden.

Vorbehaltlich des zu erwartenden Gutachtens zum horizontalen Finanzausgleich, welches die interne Verteilung der Schlüsselmassen zwischen Gemeinde- und Kreisebene umfassend analysieren wird, ist das Anteilsverhältnis der Kreisaufgaben zu Gemeindeaufgaben auf den Wert von 45,2 Prozent festzusetzen. Die vormals bei der FAG-Novelle 2010 durchgeführte Berechnung der Teilschlüsselmassen in zwei Schritten wäre ohnehin nur noch vor dem Hintergrund der historischen Kenntnisse möglich und ist daher aufzugeben. Die Festsetzung des Anteilsverhältnisses wirkt sich sowohl auf die Berechnung der Teilschlüsselmasse der Landkreise als auch auf die Berechnung des Kreisanteils der beiden kreisfreien Städte aus.

2. Änderung der Zuweisung für die übertragenen Aufgaben nach § 15 FAG M-V

Gemäß § 15 Absatz 5 FAG M-V ist im Abstand von vier Jahren zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand eine Anpassung des Ausgleichs der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden nach §§ 14 und 15 FAG M-V und seiner Verteilung notwendig ist. Die Leistung eines solchen als Vorwegabzug nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a FAG M-V geregelten Ausgleichs ist verfassungsrechtlich notwendig, da die betreffenden Kommunen (Ämter, amtsfreien Gemeinden, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte und Landkreise) Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden wahrnehmen. Ein Anpassungserfordernis ergibt sich, wenn die nachgewiesenen und geprüften Kosten höher sind als die derzeitigen nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 a FAG M-V festgesetzten Zuweisungen in Höhe von 207.000.000 Euro. Die Prüfung hat im FAG-Beirat am 21. Mai 2013 auf Basis eines vom Ministerium für Inneres und Sport vorgelegten Prüfberichtes stattgefunden. Der Prüfbericht ist als Anlage 4 der Gesetzesbegründung beigelegt. Die Ergebnisse der Überprüfung wurden nach Fortschreibung der Einwohnerzahlen auf Basis der Zensus-Ergebnisse zum 30. Juni 2012 nochmals überarbeitet. Außerdem hat eine Analyse der Daten der Vermessungs- und Geoinformationsämter eine weitergehende Anpassung erforderlich gemacht. Die Überprüfung der Kosten setzte eine Datenabfrage bei den Ämtern, amtsfreien Gemeinden, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten und Landkreisen voraus.

2.1 Erhebung der Verwaltungskosten nach § 15 Absatz 1 bis 3 FAG M-V

Die Kostenabfrage unterteilte sich in den Bereich Personalkosten nach Stellenanzahl, anzugeben in Vollzeitäquivalenten und Besoldungs- oder Vergütungsgruppen, sowie in den Bereich Sachkosten abzüglich sämtlicher mit der Aufgabe zusammenhängender Einzahlungen etwa aus Gebühren, Entgelten oder Erstattungen Dritter. Des Weiteren waren die investiven Ausgaben auf einem gesonderten Erfassungsblatt anzugeben.

Bei der Abfrage der Kosten haben von den 111 Verwaltungen der Ämter¹⁵ und amtsfreien Gemeinden 91 Verwaltungen die Erhebungsbögen ausgefüllt. Davon waren jedoch neun Meldungen fehlerhaft. Da die Fehler nicht geklärt werden konnten, konnten nur die Meldungen von 82 Ämtern und amtsfreien Gemeinden in die Auswertung einbezogen werden.

¹⁵ Die Stadt Grevesmühlen und das Amt Grevesmühlen-Land werden hier als eine Verwaltung gezählt und ausgewertet.

Alle sechs kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte haben ihre Meldungen abgegeben. Von den sechs Landkreisen haben nur vier Landkreise ihre Verwaltungskosten gemeldet.¹⁶ Bei den Ämtern und amtsfreien Gemeinden sowie bei den Landkreisen erfolgte auf Basis der Einwohnerzahlen zum 30. Juni 2012 eine Hochrechnung der gemeldeten Daten. Diese Hochrechnung ist sachlich zulässig, da 66 Prozent und mehr der Landkreise und Ämter sowie der amtsfreien Gemeinden verwertbare Angaben gemeldet haben und somit für die statistischen Auswertungen eine hinreichende Anzahl vorgelegen hat.

Bei der Berechnung der Kosten erfolgte die Festsetzung der Personalkosten für Tarifbeschäftigte entsprechend der Kostentabelle der KGSt. Für Beamte stützt sich die Berechnung auf Angaben des Versorgungsverbandes M-V. Zu den Personalkosten pro Stelle sind entsprechend der KGSt-Empfehlung 20 Prozent der Personalkosten als Verwaltungsgemeinkosten zusätzlich berücksichtigt worden. Zu den Verwaltungsgemeinkosten zählen die sogenannten Overhead-Kosten entsprechend der KGSt-Empfehlung Kosten eines Arbeitsplatzes (KGSt-Materialien Nr. 1/2012, (Stand 2012/2013, S. 13 f).

Inwieweit die 20 Prozent Verwaltungsgemeinkosten den tatsächlichen Kosten entsprechen, ist nicht geprüft worden. Bei manchen Kommunen gibt es Hinweise darauf, dass die tatsächlichen Kosten unter den 20 Prozent der Personalkosten liegen. Aus Gleichheitsgründen sind die Verwaltungsgemeinkosten bei allen Kommunen mit einem einheitlichen Prozentsatz berechnet worden.

Des Weiteren sind pro Stelle 9.700 Euro als Sachkostenpauschale angerechnet worden. Eine Unterscheidung zwischen Sachkostenpauschalen für Büroarbeitsplätze und Nicht-Büroarbeitsplätze ist nicht erfolgt, da eine solche Unterscheidung praktisch nicht durchführbar gewesen wäre. Es ist daher die höhere Sachkostenpauschale für Büroarbeitsplätze in Anrechnung gebracht worden (vergleiche dazu KGSt-Empfehlung Kosten eines Arbeitsplatzes, KGSt-Materialien Nr. 1/2012, S. 15).

Nach den gemeldeten Daten zum Personalbestand und zu den Kosten der Ämter und amtsfreien Gemeinden, Landkreisen und kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte ergibt sich folgender in Tabelle 4 dargestellter Finanzbedarf. Bei der Berechnung dieses Finanzbedarfs sind die gemeldeten Finanzbedarfe der Ämter in Höhe 34.235.509 Euro bezogen auf 841.509 Einwohner auf alle Ämter hochgerechnet worden, was einen Finanzbedarf von 44.396.044 Euro ergibt. Eine ähnliche Hochrechnung erfolgte für den Finanzbedarf der Landkreise: Die von den vier Landkreisen gemeldeten Kosten in Höhe von 71.135.520 Euro sind auf alle sechs Landkreise hochgerechnet worden, was zu einem Finanzbedarf der Landkreise von insgesamt 113.675.746 Euro geführt hat.

¹⁶ Die Landkreise Vorpommern-Rügen und Mecklenburgische Seenplatte haben keine Verwaltungskosten gemeldet.

Tabelle 4: Finanzbedarfe der Ämter/amtsfreien Gemeinden, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte und Landkreise

	Finanzbedarf 2012 in Euro	EW-Zahlen	Betrag je Einwoh- ner in Euro	Bisheriger Vorweg- abzug in Euro	Bisherige Zuweisung je EW in Euro
Ämter/amtsfreie Gemeinden	44.396.044	1.091.225	40,68	44.000.000	40,32
Kreisfreie Städte	39.830.320	293.007	135,94	42.700.000	145,73
Große kreis- angehörige Städte	17.994.399	218.692	82,28	14.500.000	66,30
Landkreise	113.675.746	1.309.947	86,78	90.800.000	69,32
	215.896.510			192.000.000	

Der im Rahmen der Verbandsanhörung erhobene Forderung des Städte- und Gemeindetags, den beiden kreisfreien Städten individuell eine Zuweisung zukommen zu lassen und keine Durchschnittsbildung vorzunehmen, wird nicht gefolgt, da eine individuelle Zuweisung zu einem „Ausgabenwettlauf“ führen würde. Darüber hinaus ist der hier ermittelte Durchschnittswert der kreisfreien Städte von 135,94 Euro pro Einwohner mit dem Durchschnittswert aller übrigen Ämter, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen von 134,41 Euro vergleichbar und vor dem Hintergrund eines gleichen Aufgabenbestandes daher als angemessen anzusehen.

Abzüglich eines Selbstbehalts von 7,5 Prozent und einer Rundung auf Beträge in Mio. Euro mit einer Nachkommastelle ergibt sich eine Gesamtzuweisungssumme von 199.700.000 Euro mit folgender Aufteilung:

Tabelle 5: Ermittlung der Zuweisungssumme nach § 15 Absätze 1 bis 3 FAG M-V

	Neuer Vorwegabzug in Euro	Zuweisungsbetrag in Euro je EW
Ämter/amtsfreie Gemeinden	41.100.000	37,66
Kreisfreie Städte	36.800.000	125,59
Große kreisangehörige Städte	16.600.000	75,91
Landkreise	105.200.000	80,31
Gesamtzuweisung	199.700.000	

Der Abzug eines Selbstbehalts von 7,5 Prozent erfolgte bereits in der vorangegangenen Überprüfung des Finanzbedarfs für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden zur FAG-Novelle 2010. Der Selbstbehalt von 7,5 Prozent bei den ermittelten Kostensteigerungen ist in der Sache auch gerechtfertigt. Die Kommunen bewegen sich bei der Wahrnehmung der Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis im Rahmen ihrer Organisations- und Personalhoheit (vergleiche dazu Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Beschluss vom 18. Dezember 1997 - 47/96). Die Höhe der Verwaltungskosten wird, so das Verfassungsgericht Brandenburg, von verwaltungsorganisatorischen Entscheidungen der jeweiligen kommunalen Verantwortungsträger mit beeinflusst.

Der Selbstbehalt stellt zudem einen Anreiz zur wirtschaftlichen Aufgabenerledigung dar und folgt damit dem Grundsatz einer sparsamen Haushaltsführung. Auch erkennt das Verfassungsgericht ein gewisses Maß an Eigeninteresse der Kommunen an, mit der Wahrnehmung von Aufgaben des Landes betraut zu werden, da dies die Möglichkeit bietet, für die Bürger eine ortsnahe Verwaltung bereitzustellen und auf die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung Einfluss zu nehmen (vergleiche Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Beschluss vom 18. Dezember 1997, BeckRS 1997, 16809, Randnummer 59). Auch in anderen Bundesländern werden bei der Zuweisung für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches Pauschalen abgezogen, so zum Beispiel in Niedersachsen in Höhe von 25 Prozent.

Der hier angesetzte Selbstbehalt von 7,5 Prozent ist demnach als sachlich angemessen und notwendig anzusehen und auch verhältnismäßig im engeren Sinne.

2.2 Erhebung der Kosten der Katasterämter nach § 15 Absatz 4 FAG M-V

Die Kostenabfrage zur Erhebung des Verwaltungsaufwandes der Träger der unteren Vermessungs- und Geoinformationsbehörden einschließlich der Gutachterausschüsse unterteilte sich ebenfalls in die Bereiche Personalkosten sowie Sachkosten abzüglich der Einnahmen, etwa durch Gebühren oder Entgelte. Des Weiteren waren die investiven Ausgaben anzugeben. Zudem wurden die Träger befragt, wie zukünftig die Anteile der Verteilungskriterien bestimmt werden sollen.

Von den sieben Vermessungs- und Geoinformationsbehörden haben sechs Behörden ihre Meldungen eingereicht.¹⁷ Nach den gemeldeten Kosten ergibt sich folgender Finanzbedarf:

¹⁷ Vom Landkreis Vorpommern-Rügen liegen keine Unterlagen vor.

Tabelle 6: Kosten der Vermessungs- und Geoinformationsbehörden

	Personal- kosten in Euro	Gebüh- ren in Euro	Sach- kosten in Euro	Durchschnitt- liche Investitionen in Euro	Gesamt- kosten in Euro	Gesamt- kosten je Einwohner
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	5.522.591	858.764	169.400	80.000	4.913.227	18,50
Landkreis Rostock	4.310.489	877.256	231.020	226.492	3.890.745	18,42
Hansestadt Rostock	2.108.782	291.939	56.000	34.497	1.907.340	9,45
Landkreis Vorpommern- Rügen	-	-	-	-	-	-
Landkreis Nordwest- mecklenburg	3.233.749	795.331	79.548	56.130	2.574.096	16,55
Landkreis Vorpommern- Greifswald	5.064.697	1.082.343	180.595	24.000	4.186.949	17,45
Landkreis Ludwigslust- Parchim + Schwerin	6.547.200	1.072.613	560.184	70.779	6.105.550	20,08
Gesamt (einschließlich der Hochrechnung für Vorpommern- Rügen)					27.419.963	17,11

Im Vergleich der Meldungen sind hohe Sachkosten insbesondere beim Landkreis Ludwigslust-Parchim einschließlich Schwerin, aber auch die günstige Kostenstruktur der Hansestadt Rostock auffällig. Die günstige Kostenstruktur der Hansestadt Rostock erklärt sich teilweise dadurch, dass diese nur einen Flächenanteil von 0,75 Prozent und einen Anteil an Flurstücken von 2,39 Prozent im Verhältnis zu den Landeswerten aufzuweisen hat.

Auf Grundlage der vorliegenden Meldungen ergibt sich ein errechneter Finanzbedarf in Höhe von 27.419.963 Euro für die Vermessungs- und Geoinformationsbehörden. Entsprechend der Verfahrensweise bei den Zuweisungen zu den allgemeinen Verwaltungskosten für die Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis nach § 15 Absatz 1 bis 3 FAG M-V ist der Finanzbedarf um einen Selbstbehalt von 7,5 Prozent zu kürzen und zu runden. Das ergibt insgesamt einen Finanzbedarf für die Katasterämter nach § 15 Absatz 4 FAG M-V von 25.400.000 Euro.

Tabelle 7 : Finanzbedarf nach § 15 Absatz 4 FAG M-V

	Finanzbedarf in Euro	Zuweisungs- betrag je EW	bisheriger durch- schnittlicher Zuweisungsbetrag je EW
Katasterämter	27.419.963	17,11 Euro	
Zuweisung gekürzt um einen Selbstbehalt von 7,5 Prozent und gerundet	25.400.000	16,10 Euro	9,36 Euro

Im Ergebnis der Umfrage zur Gewichtung der Zuweisungsanteile, die bisher zu je einem Drittel nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl, der Flurstücke und der Fläche bestimmt wird, ergibt sich unter den Landkreisen ein einheitliches Meinungsbild für eine Beibehaltung der bisherigen Gewichtung.

Die Hansestadt Rostock hat eingewandt, dass der Verteilungsschlüssel generell ungeeignet sei, die Verteilung müsse sich vielmehr nach den Anteilen der tatsächlichen Kosten richten. Eine andere Verteilung würde für die Landkreise erhebliche Nachteile bedeuten und ist fachlich nicht zu begründen. Eine Aufgabe der bisherigen Verteilungskriterien (Fläche, Einwohner und Flurstücke), deren Gewichtung zueinander in Rahmen der Überprüfung zu untersuchen war, ist somit nicht zu begründen.

Tabelle 8: Verteilung der Kosten nach Fläche, Einwohner und Flurstücke

Landkreis/ kreisfreie Stadt	Anteil nach Fläche in %	Anteil nach Einwohner in %	Anteil nach Flurstücke in %
Mecklenburgische Seenplatte	22,66	16,59	19,51
Landkreis Rostock	14,29	13,18	14,30
Vorpommern-Rügen	15,66	13,99	15,79
Nordwestmecklenburg	8,84	9,71	9,46
Vorpommern-Greifswald	17,57	15,00	17,45
Ludwigslust-Parchim	19,69	13,29	19,77
Rostock	0,75	12,56	2,39
Schwerin	0,54	5,68	1,33

Mit Blick auf das Ergebnis der Umfrage ist es angemessen die Verteilungskriterien beizubehalten, auch wenn diese Differenzierung zu Lasten von Rostock geht. Für eine Veränderung der Gewichtung gibt es im Übrigen keinen Bedarf. Das für die Fachaufsicht zuständige Landesamt für Innere Verwaltung Mecklenburg-Vorpommern spricht sich unter Beachtung fachlicher Aspekte mangels einer belastbaren und nur mit hohem Personalaufwand zu ermittelnden Alternative für die Beibehaltung der bisherigen Kriterien sowie deren Gewichtung aus.

2.3 Ergebnis der Überprüfung nach § 15 Absatz 5 FAG M-V

Die Zuweisungen nach § 15 FAG M-V sind zu Lasten der Schlüsselmasse um 18,1 Mio. Euro zu erhöhen, so dass sich der Vorwegabzug nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 a von 207 Mio. Euro auf 225,1 Mio. Euro erhöht. Von der Zuweisungssumme entfallen 25,4 Mio. Euro auf § 15 Absatz 4 FAG M-V und 199,7 Mio. Euro auf § 15 Absatz 1 bis 3 FAG M-V.

Da der Gesamterhebung zur Berechnung der Finanzausgleichsleistungen des Landes auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes gemäß § 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V auch die Aufwendungen für den Bereich der übertragenen Aufgaben zugrunde liegen, lassen sich aus der Neuberechnung keine Ansprüche der Kommunen auf eine Erhöhung der Beteiligungsquote ableiten. Im Rahmen der Verbandsanhörung haben die kommunalen Verbände erhebliche Kritik an der Änderung der Zuweisung für den übertragenen Wirkungsbereich nach § 15 FAG M-V geäußert. Beide Verbände lehnen den vorgesehenen finanziellen Ausgleich der Kostensteigerung zu Lasten der Schlüsselmasse strikt ab, da nach ihrer Ansicht die Kommunen die ermittelten Kostensteigerungen selbst tragen müssen. Sie fordern daher eine entsprechende Anhebung der Finanzausgleichsmasse aus dem Landeshaushalt. Die Umschichtung der zusätzlichen Mittel für den übertragenen Wirkungsbereich sei auch verfassungsrechtlich bedenklich und widerspreche dem strikten Konnexitätsprinzip nach Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und der Kostenbeobachtungspflicht des Landes. Der Kritik der Verbände kann nicht gefolgt werden. Das strikte Konnexitätsprinzip findet bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereichs nach § 15 FAG M-V keine Anwendung, da diese Aufgaben bereits vor der Einführung des Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung im Jahre 2000 übertragen worden waren. Vor der Einführung des strikten Konnexitätsprinzips erfolgte zum Teil ein angemessener Ausgleich wie bei den übertragenen Aufgaben nach § 15 FAG M-V nach den finanzausgleichsrechtlichen Regelungen. Bei der Überprüfung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen nach § 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V sind daher diese Ausgaben für die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereichs mit enthalten. Somit sind auch die Kostensteigerungen in diesem Bereich bei der Überprüfung der Finanzverteilungsverhältnisse enthalten gewesen. Die nächste Überprüfung der Finanzverteilung findet im Jahr 2015 für die Jahre 2016 und 2017 statt. Darüber hinaus wird die im Rahmen der Novellierung des Finanzausgleichs erfolgende Begutachtung des vertikalen Finanzausgleichs ergeben, ob die festgelegte Beteiligungsquote ausreichend ist oder nicht. Eine gesonderte Zahlung dieser Kostensteigerung aus dem Landeshaushalt wäre nur möglich, wenn die Zuweisungsmittel für diesen Vorwegabzug insgesamt aus dem FAG herausgetrennt und in den Landeshaushalt überführt werden würden mit der Folge, dass sich die Beteiligungsquote erheblich reduzieren würde.

3. Neuregelung der Theaterzuweisung - Streichung des § 19 FAG M-V, Änderung der §§ 7 und 16 FAG M-V

Die Theaterzuweisung umfasst nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 e FAG M-V 35,8 Mio. Euro. Nach derzeitiger Rechtslage können nach § 19 FAG M-V die kommunalen Träger der Mehrspartentheater und Orchester eine Zuweisung in Höhe der nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe e FAG M-V bereit gestellten Mittel erhalten. Ein Rechtsanspruch besteht auf diese Theaterfinanzierung jedoch gemäß § 19 Absatz 1 Satz 3 FAG M-V nicht. Nach § 19 Absatz 2 FAG M-V sollen die Mittel entsprechend dem Bedarf unter Berücksichtigung der überörtlichen Bedeutung der jeweiligen Einrichtung verteilt werden.

Von den Zuweisungsmitteln für Theater und Orchester sollen ab dem Jahr 2014 24,9 Mio. Euro aus dem FAG M-V zunächst an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur übertragen und ab 2016 herausgelöst werden. Die restlichen 10,9 Mio. Euro werden über das FAG M-V verteilt. Hintergrund der Herauslösung der 24,9 Mio. Euro ist die seitens der Landesregierung beabsichtigte Neuordnung der Theater- und Orchesterlandschaft bis 2020, in deren Ergebnis eventuell eine Überleitung der 24,9 Mio. Euro in Gesellschafteranteile des Landes Mecklenburg-Vorpommern ansteht. Des Weiteren läuft der FAG-Theater-Erlass zum 31. Dezember 2013 aus, so dass eine Neuregelung der Theaterfinanzierung ohnehin erforderlich gewesen wäre. Dieser Erlass stellt gemäß § 19 Absatz 2 Satz 3 FAG M-V die gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums und des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur dar und regelt derzeit die Einzelheiten der Theaterfinanzierung.¹⁸

3.1 Übertragung der Mittel in den Kulturbereich

Ursprünglich waren im Jahr 1996 im Haushalt EP 7, Kapitel 0718 des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur 48,7 Mio. DM an Fördermitteln für den Theater- und Orchesterbereich veranschlagt und 20 Mio. DM im KFA (Kapitel 1102). Mit der Novellierung des FAG M-V vom 18. Dezember 1996 wurden diese Gelder als Vorwegabzug nach § 10 c FAG - Zuweisung für Theater und Orchester - in Höhe von 70 Mio. DM im FAG M-V zusammengefasst. Bei der Übertragung der Mittel aus dem Kulturbereich in den KFA erfolgte dabei eine Anhebung des Vorwegabzuges von 20 Mio. DM auf 70 Mio. DM (= 35,8 Mio. Euro). Nach Abzug der originären KFA-Mittel entfielen 48,7 Mio. DM auf die Haushaltsmittel aus dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, was umgerechnet 24,9 Mio. Euro entspricht. Diese Mittel sollen nunmehr wieder in den Einzelplan 7 eingestellt werden.

Aufgrund der Verschiebung der 24,9 Mio. Euro in den Einzelplan 7 des Landeshaushaltes müsste eine entsprechende Anpassung der Finanzverteilung in § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V vorgenommen werden. Der nunmehr neu in § 7 aufgenommene Absatz 5 regelt daher die Übertragung dieses Betrages an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, so dass eine Anpassung des Finanzverteilungsverhältnisses gemäß § 7 Absatz 3 FAG M-V derzeit nicht erforderlich ist. Dies soll ab dem Jahr 2016 erfolgen.

¹⁸ In diesem Erlass ist die Verteilung der Zuweisungen der zur Verfügung stehenden 35,8 Mio. Euro geregelt. Danach erhalten die Einspartentheater und Gastspielbühnen nur bei Vorliegen einer tragfähigen Fusion mit einem Mehrspartentheater 100 Prozent ihrer Pauschalzuweisungsbeträge. Hinsichtlich der verbleibenden Summe von 32.250.000 Euro werden die Zuweisungen für Mehrspartentheater anteilig anhand von Grundbeträgen (40 Prozent), Zuweisungen nach Einwohnern der Region (20 Prozent), Zuweisungen nach Besucherzahlen (20 Prozent), Zuweisungen nach zahlungswirksamen Aufwendungsanteilen (5 Prozent), Zuweisungen nach der Relation von eigenem Einnahmen und Personalausgaben (15 Prozent) aufgeteilt.

3.2 Verteilung der 10,9 Mio. Euro

§ 19 FAG M-V wird aufgehoben. Gleichwohl sollen die restlichen Mittel des ehemaligen Vorwegabzuges in Höhe von 10,9 Mio. Euro weiterhin als gesonderte Theaterzuweisung im FAG M-V verbleiben. Sofern das Land diese Mittel speziell für den Bereich Theater und Orchester aus Gründen des öffentlichen Wohls in Ergänzung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stellt, handelt es sich um eine zweckgebundene Zuwendung, auf die die Kommunen allerdings keinen rechtlichen Anspruch haben.

Finanzausgleichsrechtlich ist eine solche zweckgerichtete Zuweisung für den Bereich Theater und Orchester zulässig. Die Zuweisung deckt damit einen Sonderbedarf kultureller Art der kommunalen Träger der strukturbestimmenden Mehrspartentheater und Orchester ab, der gerade auf Grund ihrer überörtlichen Bedeutung auch ein zusätzliches Element des Stadt-Umland-Ausgleichs beinhaltet (vergleiche Kirchhof, Rechtsgutachten zum Entwurf eines Finanzausgleichsgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern, in: Kirchhof/Meyer (Hrsg.) Kommunalen Finanzausgleich im Flächenbundesland, 1996, S. 126 (154 f)).

Aufgrund der überörtlichen Bedeutung der Theaterzuweisung werden diese Mittel gemeinsam mit dem bisherigen Vorwegabzug als Zuweisung für übergemeindliche Aufgaben nach § 16 FAG M-V verteilt. Die nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b FAG M-V bereitgestellten Mittel in Höhe von 137,3 Mio. Euro werden daher um 10,9 Mio. Euro erhöht. Die Mittel werden den vier Oberzentren im Land (Landeshauptstadt Schwerin, Hansestadt Rostock, Stadt Neubrandenburg und Hansestadt Stralsund zusammen mit Universitäts- und Hansestadt Greifswald), da sie Träger der strukturbestimmenden Mehrspartentheater und Orchester sind, als Grundzuweisung im Verhältnis der Einzugsbereiche für den Bereich Theater zum Ausgleich ihrer damit verbundenen Belastungen zugewiesen.

3.3 Verteilung der 24,9 Mio. Euro

Wie in § 7 Absatz 5 Satz 2 (neu) FAG M-V geregelt, erfolgt die Verteilung der 24,9 Mio. Euro durch das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur. Die Mittel werden ab dem Jahr 2016 vollständig aus dem FAG herausgelöst und die Beteiligungsquote nach § 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V entsprechend angepasst, so dass das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur unabhängig von finanzausgleichsrechtlichen Erwägungen die 24,9 Mio. Euro als Kulturmittel verteilen kann. Ab dem Jahr 2016 werden die Festlegungen im Rahmen eines landesweiten Konzeptes für Theater- und Orchesterstrukturen Grundlage für die Mittelverteilung sein.

Der Übergang erfolgt stufenweise. Für eine Übergangszeit von zwei Jahren verteilt das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur diese Mittel an die Träger der Theater und Orchester. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur plant den Erlass einer Allgemeinverfügung mit einer Gültigkeit von zwei Jahren, der die Zuwendungsbedingungen und Auszahlungsmodalitäten regelt.

Jeder Finanzausgleich steht unter einem allgemeinen Willkürverbot. Selbstgesetzte Maßstäbe sind durch den Gesetzgeber nur aus einleuchtenden Gründen zu verlassen und dürfen keine widersprüchlichen Ausgleichsergebnisse hervorrufen. Ferner sind sprunghafte Abstufungen von einigem Gewicht untersagt. Aus diesem Grund ist eine Orientierung an den FAG-Zuweisungen der vergangenen Jahre unerlässlich. Die Mittelverteilung knüpft daher unmittelbar an den Durchschnitt der Zuweisungssummen 2011 bis 2013 des FAG M-V an. Das Berechnungsverfahren für diese Jahre ist den Trägern bekannt. Die gewählten Maßstäbe haben weiterhin ihre Gültigkeit und werden für die nächsten zwei Jahre festgeschrieben. Dies führt zu einem deutlich höheren Maß an Verlässlichkeit und Planbarkeit für die Theaterträger als bisher. Der gemittelte Zahlenwert hat den Vorteil, dass jahresbezogene Abweichungen aufgrund von Besucherschwankungen, Veranstaltungsausfall etc. durch bessere Ergebnisse in anderen Jahren ausgeglichen werden und so ein realistischer Zahlenwert zugrunde liegt.

Die Finanzierungsanteile des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur werden auf Grundlage der Allgemeinverfügung an jeweils einen Zuwendungsempfänger (kommunaler Träger eines Mehrspartentheaters) ausgereicht. Die Einspartentheater werden gemäß ihrer bisherigen Zuordnung aus dem FAG (anerkannte Fusion) dem jeweiligen Mehrspartentheater zugeordnet. Die Allgemeinverfügung regelt den Fall einer Fusionsaufhebung.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass am Gesamtvolumen der Theater- und Orchesterfinanzierung in Höhe von 35,8 Mio. € festgehalten wird. Mit den Trägern ist bereits abgestimmt, dass insbesondere die Mittelverteilung zwischen Ost- und Westteil des Landes auf Grundlage der Durchschnittswerte 2011 bis 2013 weitestgehend Bestand haben wird. Die Ausreichung der Mittel ist insbesondere an das laufende Verfahren zur Entwicklung langfristig tragfähiger Strukturen gebunden. Unter Beachtung des Vertrauensschutzes besteht deshalb die Möglichkeit, die Zuweisungen um bis zu 10 Prozent an die Erfüllung von inhaltlichen Zielstellungen anzupassen. Auf Grundlage des Stufenplanes von METRUM (Kenn- und Zielzahlen für jeden Theater- und Orchesterstandort bis 2020) werden Ziele mit den Trägerkommunen und den Theater- und Orchesterstandorten definiert. Das Erreichen dieser Ziele ist Voraussetzung für die vollständige Auszahlung der Mittel. Entscheidungen im vorgenannten Zusammenhang hierzu wird das Land nur nach Anhörung der Vertragspartner geltend machen.

Die konkrete Umsetzung der Theater- und Orchesterfinanzierung ab 2016 wird dem Fortschritt des Umstrukturierungsprozesses angepasst und ist demnach ab 2015 zu verhandeln.

Die Allgemeinverfügung wurde am 22. August 2013 den Trägern der Theater und Orchester zur Anhörung vorgelegt und nach Abschluss der notwendigen Abstimmungen zum Jahresende erlassen. Die Träger wurden somit frühzeitig über den Zuwendungsbetrag 2014 und 2015 informiert.

4. Erweiterte Verwendungsmöglichkeiten bei dem Kommunalen Aufbaufonds, § 21 FAG M-V

Die nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe g FAG M-V bereitgestellten Mittel in Höhe von 7 Mio. Euro dienen der Finanzierung eines unselbständigen Sondervermögens, dem Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern. Der Aufbaufonds dient der Unterstützung der kommunalen Körperschaften in Form von Zinshilfen und Darlehen für investive Maßnahmen oder Umschuldungen und in Ausnahmefällen auch in Form von Zuschüssen für Nebenkosten, die mit Umschuldungen in Zusammenhang stehen (vergleiche § 21 Absatz 4 FAG M-V). Der Aufbaufonds ist als revolvinges System angelegt, Zins- und Tilgungsleistungen fließen dem Fonds wieder zu.

Ab dem Jahr 2020 gilt die Schuldenbremse¹⁹ in der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Sie verbietet Netto-Neuverschuldung für den Landeshaushalt und gilt auch für Darlehen des Aufbaufonds, die Kreditschulden des Landes sind. Daher dürfen spätestens ab dem Jahr 2020 aus den Mitteln des Kommunalen Aufbaufonds für die Kommunen keine Darlehen auf dem Kapitalmarkt mehr aufgenommen werden.

Im Zusammenhang mit der perspektivisch erforderlichen Auflösung des Kommunalen Aufbaufonds soll dem öffentlichen Interesse Rechnung getragen werden, die Belastungen der gemäß § 12 Absatz 1 LNOG M-V ausgleichspflichtigen Landkreise durch die Möglichkeit, aus dem Fonds Zuschüsse zu erhalten, abzumildern. Nach § 12 Absatz 1 LNOG M-V hat jede ehemals kreisfreie Stadt mit dem Landkreis, in den sie eingekreist wurde, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Regelung der Rechtsfolgen, die sich aus der Einkreisung ergeben, abzuschließen. Im Rahmen der Auseinandersetzung sind die für die künftige Aufgabenerfüllung erforderlichen Vermögensgegenstände gegen einen angemessenen Wertausgleich zu übertragen. Gleiches gilt für die Rechte und Pflichten aus Verträgen, die im Zusammenhang mit den übergehenden Aufgaben und Gegenständen abgeschlossen wurden.

Damit trifft die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte, Nordwestmecklenburg, Vorpommern-Greifswald sowie Vorpommern-Rügen eine Verpflichtung zur Zahlung eines angemessenen Wertausgleichs. Nach dem gegenwärtigen Stand der Auseinandersetzungsverfahren und den dem Ministerium für Inneres und Sport vorliegenden Unterlagen wird die Höhe des von den Landkreisen zu erbringenden Wertausgleichs für alle vier ehemals kreisfreien Städte auf insgesamt rund 70 Mio. Euro beziffert, die von den Landkreisen ab- und den großen kreisangehörigen Städten zufließen. Es handelt sich also um eine Umverteilung im kreisangehörigen Raum. Die Ausgleichspflichten treffen mit den Landkreisen Mecklenburgische Seenplatte, Vorpommern-Greifswald sowie Vorpommern-Rügen hoch defizitäre Landkreise und könnten deren Konsolidierung langfristig nachhaltig gefährden.

¹⁹ Mit Änderung der Verfassung vom 30. Juni 2011 (GVObI. M-V S. 375) lautet der Text des Artikels 65 Absatz 2 in der ab 1. Januar 2020 geltenden Fassung wie folgt: „Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“.

Um eine weitere Verschuldung der Landkreise zu vermeiden, die im Zusammenhang mit der Umsetzung der Landkreisneuordnung steht, wird mit der Änderung des § 21 Absatz 4 FAG M-V die Verwendungsmöglichkeit des Aufbaufonds erweitert. Die vier Landkreise können nunmehr zum Ausgleich der finanziellen Belastungen, die sich aus der Zahlungsverpflichtung eines Wertausgleichs im Rahmen der Vermögensauseinandersetzung nach § 12 Absatz 1 LNOG M-V ergeben, Zuschüsse aus dem Aufbaufonds erhalten. Diese Erweiterung der Mittelverwendung aus dem Aufbaufonds ist sachlich angemessen und dient dem öffentlichen Interesse, eine drastische Verschuldung dieser Landkreise zu verhindern, was auch den betreffenden kreisangehörigen Gemeinden und auch den großen kreisangehörigen Städten zu Gute kommen würde, da diese ansonsten die Refinanzierung des zu zahlenden Wertausgleichs anteilig über die Kreisumlage mit zu finanzieren hätten. Insoweit entlastet ein solcher Zuschuss die Kreisumlage. Er wirkt sich auch positiv auf die zukünftige Zusammenarbeit der Landkreise und eingekreisten Städte aus und trägt damit insgesamt zur nachhaltigen Umsetzung der Kreisstrukturreform bei, was letztendlich im Interesse des gesamten Landes ist. Der Umstand, dass ein Zuschuss aus Mitteln des KFA erfolgen kann, steht der sachlichen Angemessenheit und Notwendigkeit dieser Gesetzesänderung nicht entgegen. Die im Zuge der Vermögensauseinandersetzung übertragenen Vermögensstände und Werte verbleiben im kommunalen Raum und führen wirtschaftlich zu einer Wertsteigerung des Aktivvermögens der Landkreise und rechtlich zu vermehrtem Sacheigentum. Eine Finanzierung aus Landesmitteln wäre in Anbetracht dieser Umstände sachlich und rechtlich nicht vertretbar.

Außerdem sollen die bei Auflösung des Kommunalen Aufbaufonds verbleibenden Fondsmittel nicht der Gesamtschlüsselmasse zugeführt werden, sondern dem Kommunalen Ausgleichsfonds.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Die Änderungen der Inhaltsübersicht sind Folgeänderungen.

Zu Nummer 2 Buchstabe a - § 7

§ 7 Absatz 2 beschreibt die Berechnung der Finanzausgleichsleistungen des Landes an die Kommunen. Hierbei bleiben die bislang in Satz 2 aufgeführten Bundesergänzungszuweisungen unberücksichtigt. Die Änderungen in Satz 2 erfolgen aufgrund des Zeitablaufs und sind redaktionell.

Darüber hinaus bleiben bei der Bestimmung der Finanzausgleichsleistungen des Landes die in Satz 3 aufgeführten Einnahmen des Landes unberücksichtigt. Zu Satz 3 sind Änderungen erforderlich, da sich die Mittel des Bundes für Betriebsausgaben im Bereich der Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege erhöht haben.

Mecklenburg-Vorpommern erhält ab 2013 zusätzliche Mittel vom Bund für die Beteiligung des Landes an den Betriebsausgaben infolge des im Jahr 2012 beschlossenen Betreuungsausbaus für unter Dreijährige über einen erhöhten Festbetrag bei der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder.²⁰ Im Jahr 2013 erhalten die Länder Mehreinnahmen in Höhe von 18,75 Mio. Euro, im Jahr 2014 Mehreinnahmen in Höhe von 37,5 Mio. Euro und ab dem Jahr 2015 Mehreinnahmen in Höhe von 75 Mio. Euro. Das Land erhält daraus im Jahr 2013 einen Betrag von 0,362 Mio. Euro, im Jahr 2014 einen Betrag von 0,724 Mio. Euro und ab dem Jahr 2015 jährlich 1,448 Mio. Euro. Für das Jahr 2014 erhöht sich damit der in § 7 Absatz 2 Satz 3 genannte Festbetrag von 14 700 000 Euro auf 15 424 000 Euro, und ab dem Jahr 2015 umfasst er 16 148 000 Euro. Diese Mehreinnahmen würden zu einer Erhöhung der Finanzausgleichsleistungen führen. Da diese Mittel aber zweckgebunden für die Verbesserung der Kinderbetreuung bestimmt sind, sollten die damit nicht beabsichtigten Folgewirkungen im KFA durch eine Korrektur der Verbundgrundlagen, wie bisher seit 2010 bereits praktiziert, vermieden werden. Auf eine Änderung für 2013 wird verzichtet, die Korrekturbeträge sind deshalb ab 2014 entsprechend anzupassen. Für eine Korrektur der Verbundgrundlagen spricht auch, dass das Land seit Jahren mehr zusätzliche Mittel bereitstellt, als die jetzt zur Verfügung stehenden Betriebskostenzuschüsse des Bundes ausmachen.

Zu Nummer 2 Buchstabe b - § 7

Die Änderungen in dem neu gefassten Absatz 4 stellen Folgeänderungen infolge des Zeitablaufs dar und sind redaktioneller Art.

Zu Nummer 2 Buchstabe c - § 7

Der neu gefasste Absatz 5 regelt den Abzug der an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur zurück übertragenen Mittel für die Theaterzuweisung von den Finanzausgleichsleistungen nach Absatz 3. Aufgrund der Neuordnung der Theater- und Orchesterlandschaft bis 2020 und des Auslaufens des FAG-Theater-Erlasses zum 31. Dezember 2013 ist die Finanzierung der Theater und Orchester des Landes ab dem Jahr 2014 neu zu strukturieren. Ab dem Jahr 2014 wird ein Grundbetrag in Höhe von 10,9 Mio. Euro im FAG M-V belassen, und 24,9 Mio. Euro werden durch das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur ausgereicht. Ursprünglich waren 1996 im Landeshaushalt Fördermittel für den Theater- und Orchesterbereich im Einzelplan 7, Kapitel 0718 des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur in Höhe von 48,7 Mio. DM und im Kapitel 1102 (Kommunaler Finanzausgleich) weitere 20 Mio. DM veranschlagt. Infolge der Novellierung des FAG vom 18. Dezember 1996 wurden diese Gelder als Vorwegabzug im FAG nach § 10 c FAG - Zuweisung für Theater und Orchester - zusammengefasst und auf 70 Mio. DM angehoben. Sie sind damit seit 1997 Bestandteil der Finanzausgleichsleistungen, die ab 2002 nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz ermittelt werden.

²⁰ Vgl. Gesetz zur zusätzlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (Gesetz vom 20. Februar 2013, BGBl. Teil 1, S. 250 ff.).

Aufgrund der ab 2014 vorgesehenen Rückübertragung der Mittel in Höhe von 24,9 Mio. Euro, dies entspricht den 1997 übertragenen 48,7 Mio. DM, aus dem Kommunalen Finanzausgleich an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur wäre zugleich eine - aufgrund des Festbetragsabzugs jährlich neu zu berechnende - Anpassung der Finanzverteilung (bislang Anteil Kommunen 33,99 Prozent, Land 66,01 Prozent) vorzunehmen. Alternativ dazu wird in Absatz 5 ein Festbetrag, der jährlich gleich bleibt, aus den Finanzausgleichsleistungen an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur übertragen und die Verteilungsquote nicht verändert. Für diese Mittel wird im Einzelplan 7 des Landeshaushaltes ein neuer Titel eingerichtet. Dies ist sachgerecht, weil die an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur übertragenen Mittel auch weiterhin für die Förderung im Theater- und Orchesterbereich eingesetzt werden.

Zu Nummer 3 Buchstabe a - § 10

Die Änderungen in § 10 Absatz 1 Nummer 1 a sind aufgrund der Erhöhung des Vorwegabzuges von 207 Mio. Euro auf 225,1 Mio. Euro für den Ausgleich der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden nach §§ 14 und 15 notwendig.

Die Änderungen in § 10 Absatz 1 Nummer 1 b sind aufgrund der geänderten Theaterzuweisung und der daraus folgenden Änderung des § 16 Absatz 4 und der Streichung des § 19 notwendig. Der Vorwegabzug für die übergemeindlichen Aufgaben nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 b wird um die Zuweisungsmittel für Theater in Höhe von 10,9 Mio. Euro erhöht, und der Vorwegabzug nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 e wird gestrichen.

Zu Nummer 3 Buchstabe b - § 10

Die Änderung stellt eine Folgeänderung aufgrund der Streichung des Vorwegabzuges nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 e dar.

Zu Nummer 4 Buchstabe a - § 11

Die Überprüfung der internen Verteilung der Teilschlüsselmassen nach § 11 Absatz 2 Satz 3 FAG M-V hat einen moderaten Veränderungsbedarf ergeben. Nunmehr erhalten die kommunalen Körperschaftsgruppen gemäß § 11 Absatz 2 Satz 1 FAG M-V folgende Anteile an der Schlüsselmasse:

- kreisangehörige Gemeinden	39,803 Prozent
- kreisfreie und große kreisangehörigen Städte	23,605 Prozent
- Landkreise	36,592 Prozent.

Aufgrund des weiteren Steuerkraftgewinns und des größeren Rückgangs der Einwohnerzahlen der kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich zu den kreisfreien und den großen kreisangehörigen Städten reduziert sich der vorzunehmende Vorsteuerkraftausgleich zwischen diesen beiden Gemeindegruppen von bisher 16,2 Mio. Euro auf 13,6 Mio. Euro.

Diesen Betrag erhalten die kreisangehörigen Gemeinden zusätzlich zu ihrem errechneten Anteil der Teilschlüsselmasse, sodass trotz eines Verlusts an Einwohnerzahlen im kreisangehörigen Raum sich deren Teilschlüsselmasse leicht um 0,246 Prozentpunkte anhebt. Bei den Landkreisen kommt es zu einer Absenkung ihrer Teilschlüsselmasse um 0,321 Prozentpunkte, der Verlust der Einwohner wirkt sich hier deutlicher aus (vergleiche hierzu im Einzelnen die Anlage 2 und die Ausführungen unter A.III.).

Zu Nummer 4 Buchstabe b - § 11

Die Änderungen ergeben sich infolge des Zeitablaufs.

Zu Nummer 5 Buchstabe a - § 12

Aufgrund der Neuberechnung der Teilschlüsselmassen und der Neufestsetzung des Anteils der Kreisaufgaben auf 45,2 Prozent verändert sich auch das in § 12 Absatz 2 Satz 1 festgelegte Verteilungsverhältnis von Kreisaufgaben zu Gemeindeaufgaben. So entfallen nunmehr 67,939 Prozent der Zuweisung nach § 11 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 auf die Gemeindeaufgaben und 32,061 Prozent der Zuweisung auf die Kreisaufgaben. Der veränderte Anteil für die Kreisaufgaben wirkt sich nicht auf die Gesamtzuweisungshöhe der kreisfreien Städte aus. Es verändert sich nur das Anteilsverhältnis zwischen Kreis- und Gemeindeaufgaben.

Damit hat die Neufestsetzung des Kreisanteils Auswirkungen auf den Zuweisungsanteil der vier großen kreisangehörigen Städte. Bei der Berechnung (vergleiche Anlage 2, Zeile 30 ff.) der Schlüsselzuweisungen für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte werden zuerst von dem errechneten Anteil in Höhe von 172.620.819 Euro 45,2 Prozent als Anteil für deren Kreisaufgaben abgezogen (=78.024.610 Euro). Diese Summe wird entsprechend den Einwohneranteilen zwischen den kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten aufgeteilt. Der auf die großen kreisangehörigen Städte entfallende Anteil für Kreisaufgaben in Höhe von 33.384.822 Euro wird bei der Berechnung der Schlüsselmasse der Landkreise hinzugerechnet (vergleiche Anlage 2, Zeile 48). Damit wird die Schlüsselmasse nach dieser Berechnung insgesamt mit 139.235.998 EUR im Jahr 2014 ausgestattet. Für Gemeindeaufgaben stehen davon 94.596.209 EUR zur Verfügung.

Somit verlieren die vier Städte leicht an Zuweisungen. Der Verlust wird dadurch teilweise kompensiert, dass sich der Vorsteuerkraftausgleich zu ihren Lasten von 16,2 Mio. Euro auf 13,6 Mio. Euro reduziert hat.

Zu Nummer 5 Buchstabe b - § 12

Die Änderung stellt eine Folgeänderung dar.

Zu Nummer 5 Buchstabe c - § 12

Die Änderung dient der sprachlichen Klarstellung.

Zu Nummer 6 - § 13

Aufgrund des Zeitablaufs sind diese Änderungen notwendig geworden und dienen der sprachlichen Klarstellung.

Zu Nummer 7 - § 15

Bei der Zuweisung für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden gemäß § 10 Absatz 1 Nummer 1 a FAG M-V hat die gesetzlich vorgeschriebene Überprüfung der Aufgabenbereiche nach § 15 Absatz 5 FAG M-V ein Anpassungserfordernis des Ausgleichs ergeben. Der Überprüfung ging eine Kostenabfrage zur Erhebung des Verwaltungsaufwandes für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden bei den Ämtern/amtsfreien Gemeinden, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten sowie den Landkreisen und den Träger der unteren Vermessungs- und Geoinformationsbehörden voraus. Ein Anpassungserfordernis ergibt sich, wenn die nachgewiesenen und geprüften Kosten höher sind als die derzeitigen nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 a FAG M-V festgesetzten Zuweisungen in Höhe von 207 Mio. Euro. Von den 207 Mio. Euro werden derzeit nach § 15 FAG M-V 192 Mio. Euro nach § 15 Absatz 1 bis 3 FAG M-V und 15 Mio. Euro nach § 15 Absatz 4 FAG M-V verteilt. Die Prüfung hat im FAG-Beirat am 21. Mai 2013 auf Basis eines vom Ministerium für Inneres und Sport vorgelegten Prüfberichtes stattgefunden. Der Prüfbericht ist als Anlage 4 der Gesetzesbegründung beigelegt.

Die Überprüfung hat eine Anpassung der Zuweisung um 18,1 Mio. Euro von 207 Mio. Euro auf 225,1 Mio. Euro ergeben. Von der Zuweisungssumme werden 199,7 Mio. Euro auf § 15 Absatz 1 bis 3 FAG M-V verteilt. Davon entfallen nach § 15 Absatz 1 FAG M-V 41,1 Mio. Euro auf die Ämter/amtsfreien Gemeinden, nach Absatz 2 36,8 Mio. Euro auf die kreisfreien Städte und 16,6 Mio. Euro auf die großen kreisangehörigen Städte und nach Absatz 3 105,2 Mio. Euro auf die Landkreise. Auf die Katasterämter, das heißt die Träger der unteren Vermessungs- und Geoinformationsbehörden entfallen nach § 15 Absatz 4 FAG M-V 25,4 Mio. Euro an Zuweisung.

Die Zuweisungen nach § 15 FAG M-V sind zu Lasten der Schlüsselmasse um 18,1 Mio. Euro zu erhöhen, so dass sich der Vorwegabzug nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 a von 207 Mio. Euro auf 225,1 Mio. Euro erhöht.

Zu Nummer 8 Buchstabe a - § 16

Satz 2 in Absatz 2 ist entbehrlich, da die Regionalen Raumentwicklungsprogramme zwischenzeitlich in Kraft getreten sind und nach derzeitigen Planungen mittelfristig keine weiteren Reformen des Zentralen-Orte-Systems vorgesehen sind.

Zu Nummer 8 Buchstabe b - § 16

Mit der Übertragung der ursprünglich aus dem Einzelplan 7 stammenden Mittel in Höhe von 24,9 Mio. Euro zurück an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur wird die Theater- und Orchesterfinanzierung im Land neu strukturiert. Die im FAG M-V verbleibenden 10,9 Mio. Euro werden den vier Oberzentren im Land (Landeshauptstadt Schwerin, Hansestadt Rostock, Stadt Neubrandenburg und Hansestadt Stralsund zusammen mit Universitäts- und Hansestadt Greifswald) als kommunale Träger der strukturbestimmenden Mehrspartentheater und Orchester als Grundzuweisung aufgrund der Wahrnehmung dieser übergemeindlichen Aufgabe zugewiesen. Die konkrete Verteilung der Mittel richtet sich nach der Einwohnerzahl in den Verflechtungsbereichen der Oberzentren im Landesraumentwicklungsprogramm. Da die Zuweisung eine Grundzuweisung im Bereich Theater darstellt, sind weitere Leistungsnachweise nicht erforderlich. Auf Basis der Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2011 (nach Zensus) ergibt sich entsprechend der Verflechtungsbereiche folgende vorläufige Verteilung der Mittel:

Tabelle 9: Zuweisung für die Oberzentren als Träger der Mehrspartentheater und Orchester

	EW-Zahlen nach § 16 FAG M-V (2011)	in Euro
Landeshauptstadt Schwerin	460.908	3.126.455
Hansestadt Rostock	446.381	3.027.914
Neubrandenburg	335.744	2.277.436
Hansestadt Stralsund	183.500	1.244.727
Universitäts- und Hansestadt Greifswald	180.366	1.223.468
Summe	1.606.899	10.900.000

Zu Nummer 9 - § 19

Infolge der Änderung der Theaterzuweisung ist § 19 aufzuheben.

Zu Nummer 10 - § 20

Die Änderung stellt eine Folgeänderung aufgrund der Streichung des Vorwegabzuges nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 e dar.

Zu Nummer 11 Buchstaben a - § 21

Die Änderungen stellen eine Folgeänderung aufgrund der Streichung des Vorwegabzuges nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 e dar.

Zu Nummer 11 Buchstabe b - § 21

Es besteht ein dringendes öffentliches Interesse daran, die Verwendungsmöglichkeit des Kommunalen Aufbaufonds in Absatz 4 zu erweitern. Landkreise, die nach § 12 Absatz 1 LNOG M-V im Rahmen der Vermögensauseinandersetzung einen Wertausgleich an die eingekreisten Städten zu leisten haben, können nunmehr zum Ausgleich dieser Belastungen Zuschüsse aus dem Aufbaufonds erhalten. Diese Erweiterung der Mittelverwendung aus dem Aufbaufonds ist sachlich angemessen und dient dem öffentlichen Interesse, eine drastische Verschuldung dieser Landkreise zu verhindern.

Zu Nummer 11 Buchstabe c - § 21

Mit der Änderung des Absatzes 5 sollen bei Auflösung des Kommunalen Aufbaufonds die verbleibenden Fondsmittel dem Kommunalen Ausgleichsfonds zugeführt werden. Der Kommunale Ausgleichsfonds ist nach dem Kommunalen Ausgleichsfondsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (im folgenden KAFG M-V) als Sondervermögen des Landes zur Stabilisierung der kommunalen Finanzausstattung eingerichtet worden. Nach § 2 KAFG M-V ist Zweck des Sondervermögens der Aufbau einer Vorsorge zur Verstetigung der kommunalen Finanzausstattung. Die Mittel dürfen nur für Zwecke des kommunalen Finanzausgleichs verwendet werden. Die Gesetzesänderung führt dazu, dass die verbleibenden Fondsmittel zunächst als Rücklage für finanzwirtschaftlich schwierige Zeiten angelegt und nicht sofort, sondern erst bei entsprechendem Stabilisierungsbedarf über die Gesamtschlüsselmasse verteilt werden. Damit bleibt es bei der Vereinbarung, dass das Vermögen des aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs durch Verzicht auf Schlüsselzuweisungen geschaffenen Aufbaufonds bei dessen Auflösung in die Gesamtschlüsselmasse, also wieder zurück an die Kommunen fließt. Diese Änderung ist in Anbetracht der nicht vorhersehbaren wirtschaftlichen Gesamtentwicklung sachlich notwendig und zur Verstetigung der Finanzausgleichsmasse gerechtfertigt.

Zu Nummer 12 Buchstabe a - § 22

Die Änderung stellt eine Folgeänderung aufgrund der Streichung des Vorwegabzuges nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 e FAG M-V dar.

Zu Nummer 12 Buchstabe b - § 22

Die Änderungen in den Sätzen 3, 4 und 6 des Absatzes 2 dienen der begrifflichen Klärstellung. Der Begriff „Finanzmitteldefizit“ ist aus doppischen Gesichtspunkten nicht korrekt und ist daher durch die Bezeichnung „negativer Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen“ zu ersetzen.

Die Streichung des Satzes 8 ist redaktionell und durch den Zeitablauf bedingt.

Zu Nummer 13 - Abschnitt 4

Die Änderungen in der Überschrift des Abschnitts 4 sind redaktioneller Art.

Zu Nummer 14 Buchstabe a - § 23

Die Änderung dient der sprachlichen Klarstellung.

Zu Nummer 14 Buchstabe b - § 23

Gemäß § 23 Absatz 3 Satz 3 FAG M-V ist im Abstand von zwei Jahren zu überprüfen, ob eine Anpassung der Absenkung der Steuerkraftzahlen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 bis 6 FAG M-V auf 85 Prozent für die Berechnung der Kreisumlage für die großen kreisangehörigen Städte erforderlich ist.

Eine Absenkung der Steuerkraftzahlen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 bis 6 FAG M-V ist erstmals mit dem Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 6. Juli 2011 (GVOBl. M-V 2011, S. 400) erfolgt, um eine übermäßig große finanzielle Belastung der vier großen kreisangehörigen Städte durch die Kreisumlage als Folge der getrennten Berechnung der Steuerkraftzahlen für die beiden Gemeindegruppen zu verhindern. Die Überprüfung dieser Absenkung hat nunmehr zum Jahr 2014 zu erfolgen.

Die Steuerkraftzahlen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 und 2 FAG M-V der vier großen kreisangehörigen Städte wird in einer getrennten Rechnung vorgenommen. Im Verbund mit den zwei kreisfreien Städten unterliegen die insgesamt sechs Städte tatsächlich einer deutlich höheren Hebesatzanspannung. Wie nachfolgende Tabelle 5 aufzeigt, liegen die durchschnittlichen Hebesätze der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte im Jahr 2012 bei allen drei Realsteuerarten deutlich über den Hebesätzen der kreisangehörigen Gemeinden.

Tabelle 10: Landesdurchschnittliche Hebesätze des Jahres 2012

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
Kreisfreie und große kreisangehörige Städte	296,9	477,1	429,9
Kreisangehörige Gemeinden ohne große kreisangehörige Städte	266,5	344,1	315,9

Daraus folgt, dass bei gleichen Messbeträgen für die Grund- und Gewerbesteuer die Steuerkraftzahlen der großen kreisangehörigen Städte höher sind. Um eine Korrektur dieser unterschiedlichen Berechnungskennzahlen zwischen den Gemeindegruppen vorzunehmen, ist eine Vergleichsberechnung anzustellen. Dabei werden die großen kreisangehörigen Städte in das Rechenmodell zur Berechnung der Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden vollständig integriert. In der nachfolgenden Tabelle 6 werden die Ergebnisse der Vergleichsberechnung für die Steuerkraftberechnung gegenüber gestellt.

Tabelle 11: Vergleich der Steuerkraftberechnungsmodelle für die vier großen kreisangehörigen Städte auf der Basis der Steuerkraft 2012 zum kommunalen Finanzausgleich 2014

Große kreisangehörige Stadt	Ausgangsbasis; Steuerkraftberechnung innerhalb der Säule nach § 12 Absatz 4 Satz 2 FAG M-V in Euro	Steuerkraftberechnung auf Basis der kreisangehörigen Gemeinden unter vollständiger Einbeziehung der 4 großen kreisangehörigen Städte in Euro	Prozentualer Unterschiedsbetrag
Universitäts- und Hansestadt Greifswald	34.565.612	29.907.805	86,52%
Neubrandenburg	48.393.271	41.494.779	85,74%
Hansestadt Stralsund	29.450.147	25.875.195	87,86%
Hansestadt Wismar	27.978.053	23.947.986	85,60%
		Mittelwert:	86,43%

Im Ergebnis der vorgenommenen Berechnung muss festgestellt werden, dass eine Anpassung erforderlich ist. Aufgrund der positiven Entwicklung der Steuerkraft bei gleichzeitig einer Vielzahl von Hebesatzanpassungen bei den kreisangehörigen Gemeinden hat sich die Differenz im Steueraufkommen zwischen den vier großen kreisangehörigen Städten und den kreisangehörigen Gemeinden leicht verringert. Nunmehr werden in Satz 1 bei der Berechnung der Kreisumlage für die großen kreisangehörigen Städte die Steuerkraftzahlen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 bis 6 auf 86 Prozent gesenkt.

Der bisherige Satz 2 ist zu streichen, da dieser eine Sonderregelung für das Jahr 2012 enthielt.

Zu Nummer 15 - § 25

Nach § 25 Absatz 3 FAG M-V hat das Land seit dem 1. Januar 2004 den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten zweckgebunden Mittel zur Anzahlung auf den Sonderposten für die Beschaffung der gerätetechnischen Erstausrüstung mit BOS-Digitalfunkgeräten gesondert zugewiesen, um die Umstellung auf den Digitalfunk im kommunalen Bereich finanziell abzusichern. Die angesparten und bisher noch nicht verausgabten Mittel reichen für die Beschaffung der gerätetechnischen Erstausrüstung mit BOS-Digitalfunkgeräten aus, so dass weitere Zuführungen für diesen Zweck über das 10. Jahr (2013) hinaus nicht mehr erforderlich sind. Insofern wird mit der vorgesehenen Änderung des § 25 Absatz 3 FAG M-V die entsprechende Verpflichtung zur Anzahlung auf den Sonderposten für die kommunalen Zuweisungsempfänger aufgehoben. Auf diese Weise wird der bislang für die Erstausrüstung mit BOS-Digitalfunkgeräten vorgesehene Teil der Zuweisungen aus der Feuerschutzsteuer wieder direkt den Zuwendungsempfängern gemäß den allgemeinen Pauschalzuweisungen nach § 25 Absatz 1 und 2 FAG M-V im Folgejahr zugutekommen.

Zu Nummer 16 - § 28

Die Änderungen in der Überschrift des § 28 FAG M-V sind redaktioneller Art. Ansonsten stellen die Änderungen Folgeänderungen aufgrund der Streichung des Vorwegabzuges nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 e FAG M-V dar.

Zu Nummer 17 - § 29

Die Änderung stellt eine Folgeänderung aufgrund der Aufhebung des § 19 FAG M-V dar.

Zu Nummer 18 - § 31

Mit dem Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 6. Juli 2011 (GVOBl. M-V 2011, S. 400) ist in § 31 FAG M-V eine Überprüfung der Regelungen, nach denen die investiv gebundenen Zuweisungen nach § 11 Absatz 3 Satz 2 und § 16 Absatz 4 Satz 1 FAG M-V als Kapitalzuschüsse gewährt werden, zum 1. Januar 2014 aufgenommen worden. Danach ist zu überprüfen, ob sich diese Regelungen negativ auf die Investitionstätigkeiten der Gemeinden auswirken. Die Überprüfung dieser Regelungen nach § 11 Absatz 3 Satz 2 und § 16 Absatz 4 Satz 1 FAG M-V hat ergeben, dass ein Änderungsbedarf der investiv gebundenen Mittelzuweisungen als Kapitalzuschuss nicht besteht. Der hierfür zu erstellende Prüfbericht, der als Anlage 5 beigefügt ist, ist dem FAG-Beirat in der Sitzung vom 16. April 2013 vorgelegt worden. Seitens der Kommunen sind an das Gemeinschaftsprojekt Neues Kommunales Haushaltsrecht seit Inkrafttreten des Änderungsgesetzes zum 1. Januar 2012 keine Nachfragen, Anmerkungen oder Kritik zur Buchung dieser Mittel als Kapitalzuschuss angetragen worden. Negative Auswirkungen auf die Investitionstätigkeiten der Kommunen aufgrund der Regelungen in § 11 Absatz 3 Satz 2 und § 16 Absatz 4 Satz 1 FAG M-V sind nicht festzustellen. Ein Änderungsbedarf dieser Regelungen über die investiv gebundenen Zuweisungen besteht daher nicht. Auch besteht keine Notwendigkeit eine Überprüfungsklausel weiterhin im Gesetz zu haben. § 31 FAG M-V ist somit aufzuheben.

Zu Artikel 2

Die Bekanntmachungserlaubnis dient der besseren Lesbarkeit und Zitierbarkeit des Finanzausgleichsgesetzes M-V.

Zu Artikel 3

Die Änderungen des FAG M-V sollen zum 1. Januar 2014 in Kraft treten, damit etwaige Anpassungen gesetzlicher Regelungen zeitnah wirksam werden können.

Anlage 1

Prüfbericht zur Vorlage des FAG-Beirates**Überprüfung der Finanzverteilung nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz für den Finanzausgleich ab 2014****Vorbemerkung**

Die Finanzverteilung auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes (im Folgenden GMG), die dem Kommunalen Finanzausgleich (KFA) in Mecklenburg-Vorpommern zugrunde liegt, ist im Jahre 2002 im Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) eingeführt und bereits in den Jahren 2005, 2009 und 2011 überprüft worden. Gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V sind die Gemeinden und Landkreise an der Summe der Einzahlungen der Gemeinden und Landkreise aus eigenen Steuern sowie den dem Land verbleibenden Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 7 Absatz 2 in Höhe von 33,99 % und das Land in Höhe von 66,01 % zu beteiligen.

Gemäß § 7 Abs. 3 Satz 2 FAG M-V ist im Abstand von zwei Jahren zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben und Auszahlungen im Verhältnis zwischen dem Land sowie den Gemeinden und Landkreisen die Finanzverteilung nach Satz 1 anzupassen ist. Grundlage jeder Prüfung ist ein Prüfbericht zur Entwicklung des Aufgabenbestandes und der hierfür notwendigen finanziellen Mittel. Als Datengrundlage werden grundsätzlich Ist-Daten aus den Rechnungsstatistiken (Haushaltsrechnungen) des Landes und, soweit diese vorliegen, der Kommunen, verwendet. Eine Prognose ist nicht anzustellen²¹.

Die nachfolgende Prüfung der Anpassungserfordernisse des Finanzverteilungsverhältnisses ab 2014 erfordert zwei methodische Schritte:

- Prüfung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung außerhalb des KFA von 2008 bis 2010 (Abschnitt I) sowie
- Prüfung der Entwicklung von ausgewählten Finanzkennziffern von 2006 bis 2011 (Abschnitt II).

Ziel dieses Verfahrens ist die Überprüfung einer angemessenen Finanzausstattung der kommunalen Körperschaften unter Berücksichtigung der Finanzkraft des Landes.

Die zugrunde gelegte Methode bezieht sich auf eine Gesamtschau ausgabeseitiger Kriterien, dargestellt in Abschnitt I, und entspricht der Methodik der letzten Überprüfung im Jahr 2011 für den KFA 2012 (vgl. LT Drs. 6/299). Bereits damals sind die Kritikpunkte der Kommunen, insbesondere der kommunalen Landesverbände, an der Überprüfungsmethode für die Jahre 2005 und 2009 aufgenommen worden. Seitdem bezieht der Beirat (§ 30 FAG M-V) statt einzelner Ausgabengruppen alle Ausgaben in die Betrachtung ein. Neu ist die Berücksichtigung des Sondervermögens „Kommunaler Fonds zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen Mecklenburg-Vorpommern“ (KAFG M-V).

²¹ § 7 Abs. 3 Satz 6 FAG M-V schließt eine solche Prognose bei der Überprüfung der Finanzverteilung aus. Jedoch wird im Zusammenhang mit der gesetzlich vorgesehenen Zuführung zum Ausgleichsfonds gemäß § 3 Abs. 5 KAFG M-V im Rahmen des Verbundquotenfestlegungsgesetzes 2014/2015 prognostisch die Entwicklung der kommunalen Haushalte bis 2015 eingeschätzt.

Zweck dieses Sondervermögens ist die Verstetigung der kommunalen Finanzausstattung. In den Jahren 2010 und 2011 wurden dazu dem Fonds 67,1 Mio. € bzw. 70,2 Mio. € entnommen und der Finanzausgleichsmasse wie Aufstockungsbeträge nach § 7 Abs. 4 FAG M-V zugeführt. Bei der Überprüfung werden damit alle Ausgaben einschließlich der Investitionen und der KAFG-Mittel berücksichtigt.

I. Prüfung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung außerhalb des KFA

Bei der Untersuchung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung außerhalb des KFA wird die gleiche Berechnungsmethode angewandt wie im Jahr 2011. So wird die Entwicklung der bereinigten Gesamtausgaben - beim Land ohne die Ausgaben für den KFA abzüglich der bereinigten Gesamteinnahmen, d.h. ohne die Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich (LFA) und Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), bei den Kommunen ohne Gemeindesteuern, ohne die Mittel aus dem KFA und KAFG M-V - berücksichtigt. Im Ergebnis werden bei dieser Prüfmethode für Land und Kommunen für jedes der Prüffahre die nicht aus den o.g. Einnahmen finanzierten Ausgaben dargestellt. Damit wird offenkundig, in welchem Umfang Ausgaben durch Einnahmen außerhalb der Regelungen zur Ermittlung des KFA zu finanzieren sind.

Für diese Überprüfungsmethode werden öffentlich zugängliche und anerkannte Daten der amtlichen Statistiken verwendet. Der aktuellen Überprüfung liegen die veröffentlichten Ist-Daten aus den Haushaltsrechnungen bzw. den Rechnungsstatistiken von Land und Kommunen für die Jahre 2006 bis 2010 zugrunde. Für das Jahr 2011 werden Daten aus der kommunalen Kassenstatistik genutzt, da die Rechnungsstatistik noch nicht vorliegt.

1. Berechnung für das Land

Ausgangspunkte für die Berechnung beim Land (vgl. Anlage 1, Zeilen 1 bis 9) sind die bereinigten Gesamteinnahmen (Zeile 1) und die bereinigten Gesamtausgaben (Zeile 5). Mit Blick auf den Auftrag, die Angemessenheit des KFA zu überprüfen, ist beim Land und den Kommunen zu untersuchen, welches Aufgaben- bzw. Ausgabenvolumen außerhalb des KFA verblieben ist. Um einen Maßstab für die Finanzierung dieser Ausgaben zu gewinnen, müssen beim Land zunächst die Einnahmen ermittelt werden, die nicht in die Bildung des KFA eingeflossen sind. Im Ergebnis lässt sich dann eine Aussage darüber treffen, in welchem Umfang nicht in die Berechnung des KFA einfließende Einnahmen zur Finanzierung der übrigen Landesaufgaben verbleiben.

Mithin sind von den bereinigten Gesamteinnahmen beim Land die für die Bildung des KFA notwendigen Steuern sowie die Steuersurrogate LFA und BEZ abzusetzen. Diese Einnahmen werden jedoch in voller Höhe und nicht nur mit ihrer Verbundquote für den KFA abgesetzt, um eine systematische Vergleichbarkeit der Kennzahlen mit jenen der Kommunen herzustellen.

In entsprechender Weise werden die Ausgaben untersucht. Hier werden von den bereinigten Gesamtausgaben die Ausgaben des KFA abgesetzt. Damit verbleiben die übrigen Aufgaben des Landes. Von den so ermittelten KFA-fremden Ausgaben werden die oben beschriebenen Einnahmen abgesetzt. Es verbleibt beim Land somit der Finanzbedarf (Ausgabenbedarf ohne Bedarf für KFA), der ohne Berücksichtigung von Steuern, LFA und BEZ zu bewältigen ist. Im Einzelnen sind folgende Rechenschritte durchgeführt worden:

- Rechenschritt 1:

Von den bereinigten Gesamteinnahmen (Zeile 1) werden alle Einnahmen des Landes aus Steuern, LFA und BEZ (Zeile 2) abgezogen. Die folgenden im Gleichmäßigkeitsgrundsatz nicht einbezogenen Teile der Verbundgrundlagen (Zeile 3) werden jedoch nicht herausgenommen, da sie nicht den KFA, sondern Ausgaben außerhalb dessen finanzieren:

- a) die Hartz-IV-SoBEZ (netto), die das Land in voller Höhe an die Kommunen leistet,
- b) ein Teil der Solidarpakt-SoBEZ, der aus dem Investitionsförderungsgesetz „Aufbau Ost“ stammt (vor 2002) und jetzt der Finanzierung der Investitionen des Landes dient,
- c) Einnahmen des Landes aus der Feuerschutzsteuer und
- d) Einnahmen des Landes aus der Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern zur Finanzierung von Betriebsausgaben für die Kindertagesbetreuung (Kita-USt).

In Zeile 4 ergeben sich dann die bereinigten Gesamteinnahmen ohne die in der Finanzverteilung berücksichtigten Steuern, LFA und BEZ zzgl. Zeile 3.

- Rechenschritt 2:

Von den bereinigten Gesamtausgaben (Zeile 5) werden die kassenwirksamen KFA-Mittel in voller Höhe abgezogen, d.h. es werden hier sowohl die laufenden (Zeile 6) als auch die investiven KFA-Mittel (Zeile 7) abgesetzt. Damit verbleiben in der Zeile 8 nur noch die bereinigten Gesamtausgaben des Landes außerhalb des KFA.

- Rechenschritt 3:

Von den bereinigten Gesamtausgaben ohne KFA (Zeile 8) werden die bereinigten Gesamteinnahmen abgesetzt, die nicht in die Berechnung des KFA einfließen (Zeile 4). Die Differenz (Zeile 9) beschreibt die zu finanzierenden Ausgaben des Landes außerhalb des KFA ohne die in die KFA-Ermittlung eingehenden Einnahmen (Steuern, LFA, BEZ). Damit verbleibt beim Land der Finanzbedarf (Ausgabenbedarf ohne KFA), der ohne Berücksichtigung von Steuern, LFA und BEZ zu bewältigen ist. Da die KAFG-Mittel aus dem Sondervermögen stammen, sind sie sowohl in den bereinigten Gesamteinnahmen als auch in den bereinigten Gesamtausgaben des Landes enthalten. Sie heben sich bei der Differenzbildung auf und müssen nicht bereinigt werden.

2. Berechnung für die Kommunen

Ausgangspunkte für die Berechnung bei den Kommunen (vgl. Anlage 1, Zeilen 10 bis 17) sind die bereinigten Gesamteinnahmen (Zeile 10) und bereinigten Gesamtausgaben (Zeile 16). Von den bereinigten Gesamteinnahmen werden die in der Finanzverteilung im Rahmen des GMG berücksichtigten Gemeindesteuern, alle KFA-Einnahmen und KAFG-Mittel abgezogen. Diese Abzüge sind notwendig und sachgerecht, da die Angemessenheit des KFA zu überprüfen ist und die Gemeindesteuern in der Finanzverteilung bei der KFA-Berechnung berücksichtigt werden. Da die Finanzverteilung ohne Mittel aus dem KAFG geprüft werden soll, sind sie sowohl im Jahr der Zahlung als auch im Jahr der Tilgung (als Negativbetrag) von den Einnahmen der Kommunen abzusetzen. Im Anschluss ergeben sich dann die Gesamteinnahmen ohne Gemeindesteuern, ohne Mittel aus dem KFA und dem KAFG. Somit verbleibt bei den Kommunen der Finanzbedarf (Ausgabenbedarf), der ohne Einsatz von Steuern, KFA und KAFG zu bewältigen ist (Zeile 15). Der verbleibende Ausgabenbedarf ist ein Maß für die Finanzierung der Aufgaben außerhalb des KFA. Im Einzelnen sind folgende Rechenschritte durchgeführt worden:

- Rechenschritt 1:

Von den bereinigten Gesamteinnahmen (Zeile 10) werden die in der Finanzverteilung im Rahmen des GMG berücksichtigten Gemeindesteuern (Zeile 11), die KFA-Mittel (laufende Zuweisungen einschließlich Familienleistungsausgleich und investive Mittel, Zeilen 12 und 13) und die KAFG-Mittel (Zeile 14) abgezogen. Zeile 15 zeigt dann die bereinigten Gesamteinnahmen ohne Gemeindesteuern, KFA und KAFG-Mittel.

- Rechenschritt 2:

Von den bereinigten Gesamtausgaben (Zeile 16) werden die im Rechenschritt 1 bestimmten bereinigten Gesamteinnahmen abgezogen. In Zeile 17 ergeben sich dann die verbleibenden Netto-Ausgaben der Kommunen ohne Gemeindesteuern, KFA- und KAFG-Mittel. Damit verbleibt der Finanzbedarf (Ausgabenbedarf), der ohne Berücksichtigung von Steuern, KFA und KAFG zu bewältigen ist. Insofern ist der für die Kommunen ermittelte Wert analog zum Land ein Maßstab für deren Netto-Ausgaben außerhalb des KFA.

3. Ergebnisse des Vergleichs der Entwicklung der verbleibenden Netto-Ausgaben von Land und Kommunen

Durch den Vergleich der Entwicklung der verbleibenden Netto-Ausgaben von Land (Zeile 9) und Kommunen (Zeile 17) kann die Angemessenheit des KFA im jeweils zu untersuchenden Zeitraum überprüft werden. Ein Anstieg der so ermittelten Netto-Ausgaben ist ein Maß für eine erhöhte verbleibende Belastung, Verminderungen dieser Netto-Ausgaben sind Ausdruck geringerer Belastung im Vergleichszeitraum. Aus den Veränderungsdaten der Netto-Ausgaben bei Land und Kommunen (Zeilen 9 und 17) lässt sich eine Aussage zur Entwicklung der Belastung treffen. Es ist dabei der Entwicklungstrend (gab es eine gleichgerichtete oder eine entgegengesetzte Entwicklung?) und die Höhe der Veränderungsdaten selbst zu betrachten.

Die Ergebnisse sind im Rahmen des regelgebundenen Verfahrens neben der Entwicklung der Finanzkennziffern (siehe Abschnitt II) zu bewerten, um daraus Schlussfolgerungen für eine mögliche Anpassung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen zu ziehen.

In dem nunmehr zur Überprüfung anstehenden Zeitraum von 2008 zu 2010 haben sich die verbleibenden Netto-Ausgaben jeweils beim Land und bei den Kommunen um 1,5 % erhöht. Im vorherigen Prüfbericht lagen die verbleibenden Netto-Ausgaben im Vergleich von 2006 zu 2008 beim Land bei 104,9 % und bei den Kommunen bei 105,3 %. Die Entwicklungstendenz war auch seinerzeit gleichgerichtet, der Unterschied betrug aber 0,4 Prozentpunkte zugunsten der Kommunen.

Darüber hinaus gab es im Überprüfungszeitraum 2008 bis 2010 keine wesentlichen Veränderungen in der Aufgabenbelastung von Land und Kommunen. Finanzielle Ausgleichsleistungen des Landes für die Übertragung von neuen Aufgaben auf die kommunalen Körperschaften werden grundsätzlich im Rahmen des jeweiligen Rechtsetzungsverfahrens in Anwendung des Konnexitätsgrundsatzes nach Art. 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern bestimmt. Vor diesem Hintergrund ergibt sich aus der Analyse der Daten zur Entwicklung der Netto-Ausgaben von Land und Kommunen kein Anhaltspunkt, die in § 7 Abs. 3 Satz 1 FAG M-V genannte Finanzverteilung anzupassen.

II. Prüfung auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern

Als weiteres Prüfungsmerkmal werden die die Finanzlage maßgeblich widerspiegelnden Finanzkennziffern herangezogen. Hierzu werden die Finanzierungssalden, die Zinsausgaben und die Schuldenstände vom Land und den Kommunen absolut und je Einwohner analysiert (vgl. Anlagen 2-1 und 2-2). Die bereinigten Einnahmen sind beim Land im Zeitraum 2008 zu 2010 um 6,7 % und bei den Kommunen um 2,4 % gesunken. Entsprechende Einsparungen bei den bereinigten Ausgaben konnten weder beim Land noch bei den Kommunen erreicht werden. Bei den Kommunen sind die bereinigten Ausgaben sogar angestiegen (+ 1,7 %). Gleichwohl ist die Deckungsquote der Kommunalhaushalte im Zeitraum 2008 zu 2010 immer über 100 %, dagegen sinkt sie beim Land im Jahr 2010 auf 98,4 %. Die Zins-Ausgaben-Quote ist ein Maß für die Belastungen der Haushalte durch Zinsausgaben, bezogen auf die bereinigten Gesamtausgaben. Hier zeigt sich, dass der Landeshaushalt 2010 mit 5,6 % deutlich stärker belastet ist als die Kommunen mit 2,1 %. Durch Tilgungen und ein günstiges Zinsniveau konnten im Zeitraum 2008 zu 2010 finanzielle Handlungsspielräume durch geringere Zinszahlungen zurück gewonnen werden. Beim Land waren es 53 Mio. € und bei den Kommunen 35 Mio. €

Die einwohnerbezogene Betrachtung der Finanzkennziffern ist von hoher Bedeutung, weil die Einnahmesituation des Landes und der Kommunen von der Bevölkerungsentwicklung des Landes abhängt (der Bund-Länder-Finanzausgleich wird wesentlich durch die Einwohnerzahl bestimmt). Zwar hat sich der Bevölkerungsrückgang 2011 verlangsamt, gleichwohl hatte Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum 2008 zu 2010 etwas mehr als 22 Tsd. Einwohner verloren (-1,3 %).

Gegenüber der letzten Überprüfung (LT-Drs. 6/299) hat sich der Prüfzeitraum um zwei Jahre verschoben, die Datenbasis gefestigt und damit die Aussagekraft der ermittelten Ergebnisse erhöht. Um die Übersichtlichkeit zu verbessern ist in den Anlagen auf die Darstellung der Jahre 2002 bis 2005 verzichtet worden. Für die Jahre 2006 bis 2010 sind für die Kommunen die Rechnungsergebnisse ausgewiesen worden. 2010 führt dies zu geringen Abweichungen zum letzten Überprüfungsbericht, in dem für dieses Jahr noch die Kassenstatistik genutzt wurde. Der Vergleich von Rechnungs- und Kassenergebnis zeigt erfahrungsgemäß, dass die Kassenergebnisse etwas negativer ausfallen. Für 2011 werden die vorliegenden Daten der kommunalen Kassenstatistik genutzt.

1. Finanzierungssalden und Deckungsquoten

Die Differenz von bereinigten Gesamteinnahmen und bereinigten Gesamtausgaben wird als Finanzierungssaldo bezeichnet. Sofern dieser positiv ist, hat der Haushalt einen Überschuss erwirtschaftet, andernfalls ein Defizit (vgl. Anlage 3). In Bezug auf die Finanzierungssalden ist die Entwicklung von Land und Kommunen vergleichbar, in der Summe bzw. im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2011 waren die Finanzierungssalden positiv (Land + 1.344 Mio. € und Kommunen + 437 Mio. €). 2011 erzielten sowohl das Land (+ 252 Mio. €) als auch die Kommunen (+ 12 Mio. €) einen positiven Saldo, d.h. die Trendumkehr aus dem Jahr 2010 (Land - 113 Mio. € und Kommunen + 41 Mio. €) hat sich nicht fortgesetzt. Dagegen ist die Tendenz der sich seit 2009 bei den Kommunen verringern den positiven Finanzierungssalden kritisch zu werten.

Das Verhältnis von bereinigten Gesamteinnahmen zu bereinigten Gesamtausgaben wird als Deckungsquote bezeichnet. Die Deckungsquote der Kommunen lag 2006 knapp unter und seit 2007 über 100 %, d.h. die Kommunen konnten ihre Ausgaben rechnerisch ohne Fremdkapitalaufnahme (Neuverschuldung) oder Rücklagenentnahmen decken (vgl. dazu Anlage 4). Beim Land lag die Deckungsquote in den Jahren 2006 bis 2009 über 100 %. Im Jahr 2010 sank sie auf 98,4 % ab, konnte aber 2011 wieder auf 103,6 % steigen. In den sechs Jahren des Betrachtungszeitraumes hatte das Land in vier Jahren sowie im Durchschnitt der sechs Jahre eine höhere Deckungsquote. Die Kommunen hatten 2008 und 2010, also zweimal, die höhere Deckungsquote:

Deckungsquoten im Vergleich						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Land	101,2%	105,8%	104,6%	106,1%	98,4%	103,6%
Kommunen	99,3%	102,5%	105,2%	102,4%	101,1%	100,3%
Land minus Kommunen	1,9%	3,3%	-0,6%	3,7%	-2,7%	3,3%

Tabelle 1 (Quelle: eigene Berechnungen, 2011 Kommunen gemäß Kassenstatistik).

2. Schuldenstand

Die Angaben zu den Schuldenständen beziehen sich jeweils auf den Stichtag 31. Dezember des Berichtsjahres. Die amtliche Statistik stellt seit 2010 die Schulden der öffentlichen Haushalte (vgl. Statistische Bundesamt Fachserie 14 Reihe 5) in einer veränderten Abgrenzung und einer erweiterten Definition als „Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts“ dar. Die erweiterte Darstellung ist durch fortschreitende Ausgliederungen öffentlicher Aufgaben und zugehöriger Schulden aus den Kernhaushalten und deren Übertragung auf Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) mit eigenem Rechnungswesen begründet. Hierdurch soll die Vergleichbarkeit der Schulden der Länder wieder hergestellt werden. Zugleich wird damit eine Vorgabe der Europäischen Union umgesetzt.

Zu den Extrahaushalten des Landes mit Kreditbelastung gehören ausgegliederte Einheiten, wie die Sondervermögen „Kommunaler Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern“ (KAF M-V) und der KAFG M-V, deren Schulden bis 2010 nicht Bestandteil der amtlichen Statistik waren. Weiterhin werden Beteiligungen berücksichtigt, sofern sie Schulden beim öffentlichen Bereich haben. Um eine durchgängige Vergleichbarkeit der Landes- und Kommunaldaten zu ermöglichen ist die Schuldenstatistik durch Angaben aus der Haushaltsrechnung und dem Beteiligungsbereich ergänzt worden.

Das Sondervermögen KAFG M-V hatte Ende 2011 Verbindlichkeiten von rd. 138 Mio. €. Mithilfe dieses Fonds sollen die Finanzausgleichsleistungen des Landes so angepasst werden, dass dadurch konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen der Kommunen zumindest teilweise ausgeglichen werden können. Das Sondervermögen KAF M-V erhält aus dem FAG M-V jährlich 7 Mio. €. Seine Verschuldung ist dank der jährlich erlaubten Kreditaufnahmen seit seiner Bildung 1994 bis Ende 2011 auf rd. 371 Mio. € angewachsen und in der Statistik als Kredit am Kapitalmarkt ausgewiesen. Die Mittel des KAF M-V dienen gemäß § 21 Abs. 4 FAG M-V der Förderung kommunaler Investitionen und Umschuldungen.

Die vom Landesförderinstitut an die Kommunen ausgereichten Darlehen des KAF M-V werden in der Statistik als Kredite der Kommunen bei Ländern ausgewiesen. Extrahaushalte der Gemeinden sind insbesondere kommunale Zweckverbände, aber auch Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die dem Sektor Staat angehören.

2.1 Schuldenstand in Mio. €

Ende 2006 hatte das Land 11.127 Mio. € Schulden. Seit 2006 hat der Landeshaushalt zum Haushaltsausgleich keine neuen Kredite mehr benötigt, sondern bis 2011 insgesamt 934 Mio. € Schulden getilgt (- 8,4%). Die Schulden des Landes haben sich wie folgt entwickelt:

Schulden des Landes in Mio. € per 31. Dezember						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kernhaushalt	10.737	10.074	9.916	9.905	9.806	9.666
Extrahaushalte (KAF M-V u. KAFG M-V)	355	376	409	379	455	509
nicht-öffentlicher Bereich	11.092	10.450	10.325	10.284	10.261	10.175
Veränderung zum Vorjahr		- 642	- 125	- 41	- 23	- 86
<u>hinzu</u> Schulden öffentl. Bereich ²²	35	34	33	31	30	18
Schulden insgesamt	11.127	10.484	10.358	10.315	10.291	10.193
Veränderung zum Vorjahr		- 643	- 126	- 43	- 24	- 98

Tabelle 2 (Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern/Schulden der öffentlichen Haushalte, Bestell-Nr.: L313 2011 00 und für 2006 bis 2009 ergänzende Angaben aus der Haushaltsrechnung sowie dem Beteiligungsbereich)

Ende 2006 hatten die Kommunen 2.738 Mio. € Schulden. Obwohl die Kommunen erhebliche Kassenkredite aufnehmen müssen, die in den Jahren 2010 und 2011 erneut gestiegen sind, haben sie bis 2011 insgesamt 269 Mio. € Schulden getilgt (- 9,8 %). Die Schulden der Kommunen haben sich wie folgt entwickelt:

Schulden der Kommunen in Mio. € per 31. Dezember						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kernhaushalt	1.810	1.744	1.606	1.513	1.436	1.346
Extrahaushalte	11	11	10	12	24	19
hinzu Kassenkredit Kernhaushalt	477	547	496	484	503	543
hinzu Kassenkredit Extrahaushalt ²³	-	-	0	0	1	6
nicht-öffentlicher Bereich	2.298	2.302	2.112	2.009	1.964	1.914
Veränderung zum Vorjahr	+ 103	+ 4	- 190	- 103	- 45	- 50
<u>hinzu</u> Kredite beim öffentl. Bereich	440	495	539	541	571	555
- darunter Kredite bei Ländern	437	491	534	537	554	534
Schulden insgesamt ²⁴	2.738	2.797	2.651	2.550	2.535	2.469
Veränderung zum Vorjahr	+ 191	+ 59	- 146	- 101	- 15	- 66

Tabelle 3 (Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern/Schulden der öffentlichen Haushalte, Bestell-Nr.: L313 2011 00 und Vorgänger)

Die Schulden des Landes sind im Zeitraum 2008 bis 2010 nur um 0,1 % gesunken. Im gleichen Zeitraum konnten die Kommunen ihre Verschuldung um 4,4 % zurückführen. Insgesamt konnten die Kommunen stärker Schulden abbauen als das Land.

²² Schulden der Berufsförderungswerk Stralsund GmbH (Landesbeteiligung 54 %) bei der gesetzlichen Sozialversicherung.

²³ wenn „-“, dann nichts vorhanden; wenn „0“, dann weniger als 500 Tsd. €

²⁴ Extrahaushalte: 2006 bis 2009 Zweckverbände, ab 2010 Zweckverbände, aber auch Fonds, Einrichtungen und Unternehmen die dem Sektor Staat angehören.

2.2 Schulden und Zinsausgaben in €je Einwohner

Die stichtagsbezogene Verschuldung je Einwohner ist im Zeitraum von 2006 bis 2011 leicht gesunken (vgl. Anlage 5-1). Der durchschnittliche Rückgang beim Land betrug 1,0 % und bei den Kommunen 1,3 %. Es ist gelungen, dem Einwohnerrückgang in Mecklenburg-Vorpommern folgend hinreichend Schulden abzubauen, um die Pro-Kopf-Belastung nicht zu steigern. Nimmt man die Verschuldung im Jahr 2006 mit 100 %, so zeigt sich, dass das Land im Jahr 2007 die Schulden um 5 % reduziert und seitdem auf dem gleichen Niveau verharrt hat. Die Kommunen dagegen haben nach einem Anstieg im Jahr 2007 ihre Schulden kontinuierlich bis 93,4 % des Ausgangswertes vermindert (Anlage 5-2).

Verschuldung von Land und Kommunen in €je Einwohner per 31. Dezember						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Land	6.569	6.242	6.223	6.247	6.266	6.235
Kommunen	1.617	1.665	1.593	1.544	1.544	1.510
Verhältnis Land zu Kommunen	4,1	3,7	3,9	4	4,1	4,1

Tabelle 4 (Quelle: eigene Berechnungen)

Im Jahr 2007 hatte das Land 3,7-mal so hohe Schulden je Einwohner wie die Kommunen. Infolge des zu geringen Schuldenabbaus beim Land hat sich dieses Verhältnis bis 2011 wieder auf 4,1 verschlechtert.

Zinsausgaben von Land und Kommunen in €je Einwohner per 31. Dezember						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Land	271	274	260	246	232	225
Kommunen	64	68	69	57	49	48

Tabelle 5 (Quelle: eigene Berechnungen)

Wegen der Ausgaben für Zinsen fehlen sowohl beim Land als auch bei den Kommunen Mittel um an anderer Stelle aktive Politik zu gestalten. Aus diesem Grund müssen sowohl beim Land als auch bei den Kommunen weiter Schulden abgebaut werden.

3. Zusammenfassung der Prüfung auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern

Die Finanzkennziffern lassen zum einen Belastungen, zum anderen erreichte Konsolidierungserfolge erkennen. Der beschriebene Vergleich der drei Kennziffern Finanzierungssaldo, Deckungsquote und Schuldenstand ermöglicht neben der in Abschnitt I. untersuchten Ausgabenveränderungen eine zusätzliche Bewertung der Entwicklung der Haushalte. In Bezug auf die Finanzierungssalden ist die Entwicklung von Land und Kommunen vergleichbar. Im Berichtszeitraum hatte das Land viermal, die Kommunen hatten zweimal eine höhere Deckungsquote.

Das Land konnte stichtagsbezogen 2011 zwar wieder Schulden tilgen, allerdings sind die Belastungen infolge seiner hohen Verschuldung im Vergleich zu den Kommunen im Zeitraum 2007 bis 2011 leicht gestiegen. Der Anstieg des Verschuldungsverhältnisses Land/Kommunen ist ein Indikator dafür, dass die Belastungen des Landeshaushalts höher sind als die der kommunalen Haushalte. Insoweit wäre ein Anpassungsbedarf für das Finanzverteilungsverhältnis zugunsten des Landes gerechtfertigt.

III. Schlussfolgerungen

Die in diesem Bericht durchgeführte Untersuchung in Anwendung des § 7 Abs. 3 FAG M-V zur Überprüfung der Finanzverteilung auf der Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes entspricht dem Verfahren aus dem Jahr 2011. Die Untersuchung konzentriert sich sowohl beim Land als auch bei den Kommunen auf die Ermittlung der Deckung der notwendigen Ausgaben außerhalb des KFA. Beim Vergleich der Belastungsentwicklung zeigen sich zwar partiell Unterschiede. Die Untersuchung in Teil I des Berichtes führte zu dem Teilergebnis, dass eine Anpassung des Finanzverteilungsverhältnisses nicht notwendig ist.

Im Teil II des Berichtes zeigt sich im Vergleich der Finanzkennziffern von 2010 zu 2008 im Bereich der Finanzierungssalden von Land und Kommunen eine insgesamt vergleichbare Entwicklung, bei den Deckungsquoten hatte das Land eine günstigere, bei der Verschuldung eine ungünstigere Entwicklung als bei den Kommunen. Nach allem ist aufgrund der Analyse die Notwendigkeit für eine Veränderung des Finanzverteilungsverhältnisses aus heutiger Sicht nicht gegeben.

Aus Sicht der Landesregierung bleibt daher die bestehende Finanzverteilung nach § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V mit einer Beteiligungsquote der Kommunen von 33,99 % in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 erhalten, da die Finanzierung der kommunalen Ausgaben unter Berücksichtigung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, also der gleichmäßigen Belastung von Land und Kommunen, auch in der Rückschau für den Zeitraum 2008 bis 2010 angemessen war.

IV. Beschlussvorschlag für den FAG-Beirat

Dem FAG-Beirat wird in der Sitzung vom 16. April 2013 folgender Beschlussvorschlag vorgelegt:

1. Der FAG-Beirat hat anhand des gemäß § 7 Absatz 3 Satz 4 FAG M-V vorzulegenden Berichtes überprüft, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben im Verhältnis zwischen dem Land sowie den Gemeinden und Landkreisen die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen anzupassen ist (§ 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V).
2. Der FAG-Beirat kommt im Rahmen einer Gesamtbetrachtung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung sowie der Finanzkennziffern insgesamt zu dem Ergebnis, dass Veränderungen im Sinne von § 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V, die zwingend eine Anpassung erfordern, nicht festzustellen sind.

Anlagen:

1. Berechnungstabelle zur Entwicklung der verbleibenden Ausgaben ohne Steuern, LFA, BEZ sowie KFA und KAFG M-V
2. Prüfung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern der Jahre 2006 bis 2010, 2011 nachrichtlich
 - 2-1 Finanzkennziffern des Landes
 - 2-2 Finanzkennziffern der Kommunen
3. Finanzierungssalden seit 2006
4. Deckungsquoten seit 2006
5. Verschuldung von Land und Kommunen in €je Einwohner per 31. Dezember
 - 5-1 Schuldenstand in €je Einwohner
 - 5-2 Schuldenstand indexiert (2006 = 100 %)

Anlage 1

Berechnungstabelle zur Entwicklung der verbleibenden Ausgaben ohne Steuern, LFA, BEZ sowie KFA und KAFG M-V								
Lfd. Nr.	Ist-Daten Haushaltsrechnung Land und Kommunen in Mio. €	2006	2007	2008	2009	2010	Entwicklung	
							2008 / 2006	2010 / 2008
1	Bereinigte Gesamteinnahmen	6.914,3	7.095,9	7.203,4	7.193,3	6.723,3		
2	abzgl. alle Steuern, LFA, BEZ	5.120,7	5.543,5	5.732,0	5.380,5	5.131,0		
3	zzgl. im GMG nicht einbezogene Verbundgrundlagen (Hartz IV-SoBEZ netto, ehemalige IfG-Mittel, Feuerschutzsteuer, Kita-USt)	462,6	462,6	462,6	462,6	454,9		
4	Summe Zeilen 1 bis 3: bereinigte Gesamteinnahmen ohne in Finanzverteilung berücksichtigte Steuern, LFA, BEZ	2.256,2	2.014,9	1.934,0	2.275,4	2.047,3		
5	Bereinigte Gesamtausgaben	6.830,2	6.707,2	6.887,2	6.777,9	6.835,9		
6	abzgl. KFA laufende Mittel	978,8	1.094,0	1.178,0	1.156,8	977,2		
7	abzgl. KFA investive Mittel	150,5	156,0	160,4	164,5	142,8		
8	Zeilen 5 abzüglich Zeilen 6 und 7: bereinigte Gesamtausgaben ohne KFA	5.700,9	5.457,2	5.548,8	5.456,6	5.715,9		
9	Zeile 8 abzgl. Zeile 4: verbleibende Netto-Ausgaben ohne KFA und ohne in Finanzverteilung berücksichtigte Steuern, LFA, BEZ	3.444,7	3.442,3	3.614,8	3.181,1	3.668,6	104,9%	101,5%
10	Bereinigte Gesamteinnahmen	3.709,9	3.850,5	3.974,1	3.919,0	3.880,5		
11	abzgl. Gemeindesteuern (in Finanzverteilung berücksichtigt)	623,5	667,5	734,0	715,9	757,4		
12	abzgl. KFA laufende Mittel	978,8	1.094,0	1.178,0	1.156,8	977,2		
13	abzgl. KFA investive Mittel	150,5	156,0	160,4	164,5	142,8		
14	2010 abzgl. KAFG-Mittel, weil Finanzverteilung geprüft werden soll					67,1		
15	Zeile 10 abzüglich 11 bis 13: berein. Gesamteinnahmen ohne Gem.-steuern (in Finanzverteilung berücksichtigt) und KFA sowie KAFG-Mittel	1.957,1	1.933,1	1.901,7	1.881,8	1.936,0		
16	Bereinigte Gesamtausgaben	3.737,6	3.757,1	3.776,2	3.827,3	3.839,2		
17	Zeile 16 abzgl. Zeile 15: verbl. Netto-Ausgaben, ohne Gem.-steuern (in Finanzverteilung berücksichtigt) und KFA sowie KAFG-Mittel	1.780,5	1.824,0	1.874,4	1.945,5	1.903,2	105,3%	101,5%

Anlage 2-1

Prüfung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern der Jahre 2006 bis 2010										
Lfd. Nr.	Finanzkennziffern des Landes	Beträge						Veränderung		
		2006	2007	2008	2009	2010	nachr. 2011	2010 zu 2008		2010 zu 2006
	Einwohner am 31. Dezember	1.693.754	1.679.682	1.664.356	1.651.216	1.642.327	1.634.734	-22.029	-1,3%	-3,0%
	Einwohner-Differenz zum Vorjahr	-13.512	-14.072	-15.326	-13.140	-8.889	-7.593	-22.029	-1,3%	-3,0%
A)		Haushaltsergebnis (Ist) in Mio. €						Differenz	relativ	
1.	bereinigte Einnahmen	6.914	7.096	7.203	7.193	6.723	7.273	-480	-6,7%	-2,8%
2.	bereinigte Ausgaben	6.830	6.707	6.887	6.778	6.836	7.021	-51	-0,7%	0,1%
3.	Finanzierungssaldo	84	389	316	415	-113	252	-429		
4.	Zinsausgaben	459	461	433	406	381	367	-53	-12,2%	-17,1%
5.	Schulden insgesamt	11.127	10.484	10.358	10.315	10.291	10.193	-67	-0,6%	-7,5%
B)		Haushaltsergebnis (Ist) in €je Einwohner						Differenz	relativ	
1.	bereinigte Einnahmen	4.082	4.225	4.328	4.356	4.094	4.449	-234	-5,4%	0,3%
2.	bereinigte Ausgaben	4.033	3.993	4.138	4.105	4.162	4.295	24	0,6%	3,2%
3.	Finanzierungssaldo	50	231	190	252	-69	154	-259	-136,1%	-238,1%
4.	Zinsausgaben	271	274	260	246	232	225	-29	-11,0%	-14,5%
5.	Schulden insgesamt	6.569	6.242	6.223	6.247	6.266	6.235	43	0,7%	-4,6%
C)		finanzwirtschaftliche Quoten						Differenz	relativ	
1.	Deckungsquote *)	101,2%	105,8%	104,6%	106,1%	98,4%	103,6%	-6,2 Prozentpunkte		-2,9 Proz. punkte
3.	Zins-Ausgaben-Quote **)	6,7%	6,9%	6,3%	6,0%	5,6%	5,2%	-0,7 Prozentpunkte		-1,2 Proz. punkte

*) Verhältnis ber. Einnahmen zu ber. Ausgaben

**) Verhältnis Zinsausgaben zu ber. Ausgaben

Anlage 2-2

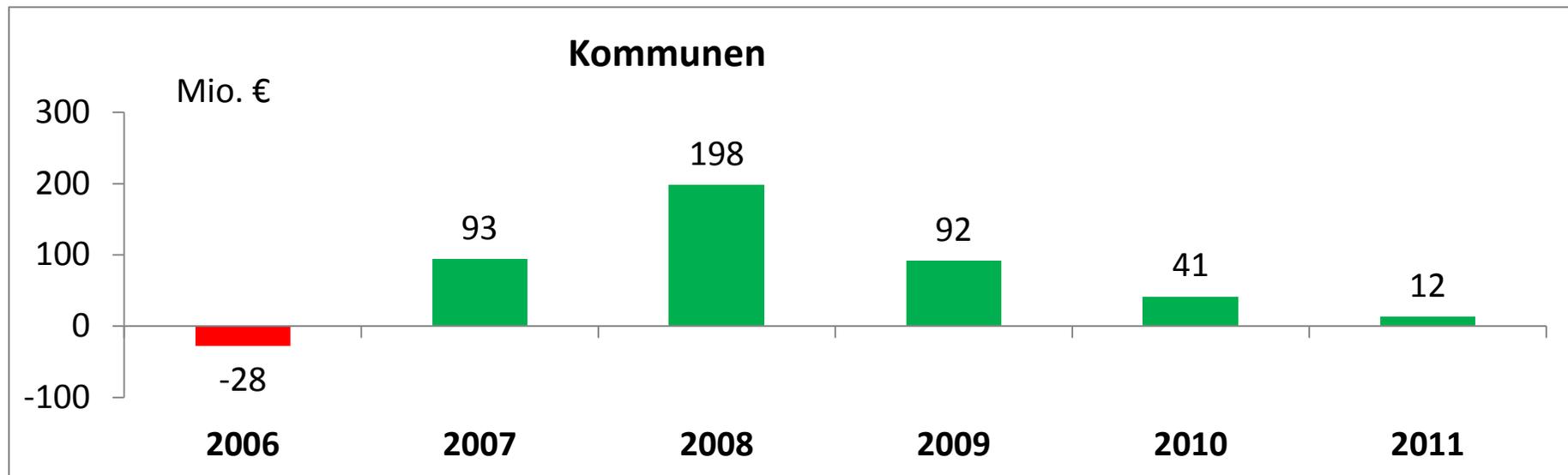
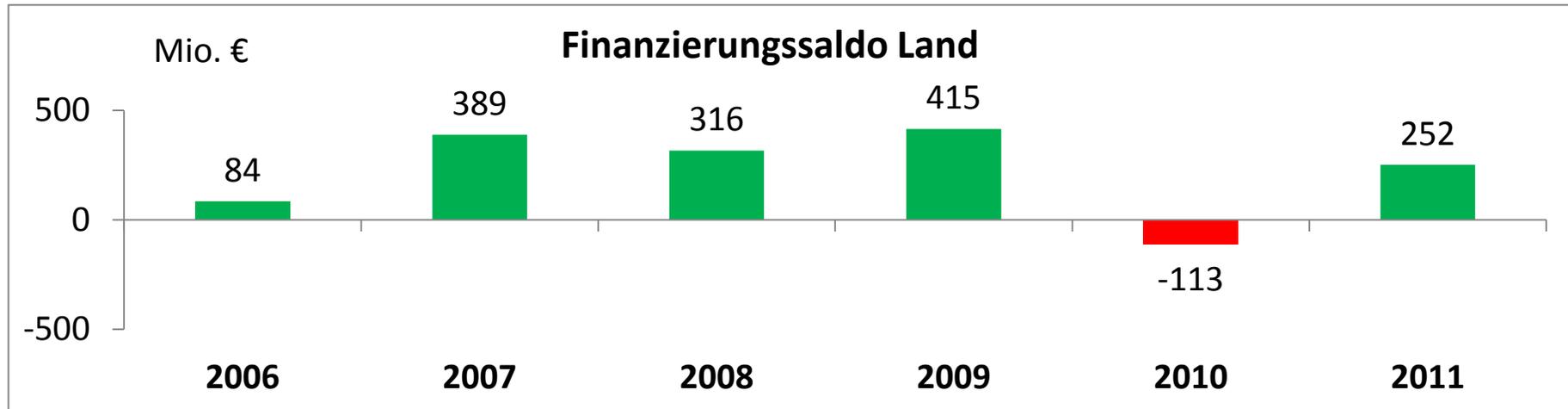
Prüfung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern der Jahre 2006 bis 2010										
Lfd. Nr.	Finanzkennziffern der Kommunen	Beträge						Veränderung		
		2006	2007	2008	2009	2010	Kasse 2011	2010 zu 2008		2010 zu 2006
	Einwohner am 31. Dezember	1.693.754	1.679.682	1.664.356	1.651.216	1.642.327	1.634.734	-22.029	-1,3%	-3,0%
A)		bis 2010: Rechnungsergebnis (Ist) in Mio. €						Differenz	relativ	
1.	bereinigte Einnahmen	3.710	3.851	3.974	3.919	3.880	3.976	-94	-2,4%	4,6%
2.	bereinigte Ausgaben	3.738	3.757	3.776	3.827	3.839	3.963	63	1,7%	2,7%
3.	Finanzierungssaldo	-28	93	198	92	41	12	-157		
4.	Zinsausgaben	109	114	115	93	80	78	-35	-30,6%	-26,5%
5.	Schulden insgesamt	2.738	2.797	2.651	2.550	2.535	2.469	-116	-4,4%	-7,4%
B)		in €je Einwohner						Differenz	relativ	
1.	bereinigte Einnahmen	2.190	2.292	2.388	2.373	2.363	2.432	-25	-1,0%	7,9%
2.	bereinigte Ausgaben	2.207	2.237	2.269	2.318	2.338	2.424	69	3,0%	5,9%
3.	Finanzierungssaldo	-16	56	119	56	25	8	-94	-78,9%	-253,8%
4.	Zinsausgaben	64	68	69	56	49	48	-21	-29,6%	-24,2%
5.	Schulden insgesamt	1.617	1.665	1.593	1.544	1.544	1.510	-49	-3,1%	-4,5%
C)		finanzwirtschaftliche Quoten						Differenz	relativ	
1.	Deckungsquote *)	99,3%	102,5%	105,2%	102,4%	101,1%	100,3%	-4,2 Prozentpunkte		1,8 Proz. punkte
3.	Zins-Ausgaben-Quote **)	2,9%	3,0%	3,0%	2,4%	2,1%	2,0%	-1,0 Prozentpunkt		-0,8 Proz. punkte

*) Verhältnis ber. Einnahmen zu ber. Ausgaben

**) Verhältnis Zinsausgaben zu ber. Ausgaben

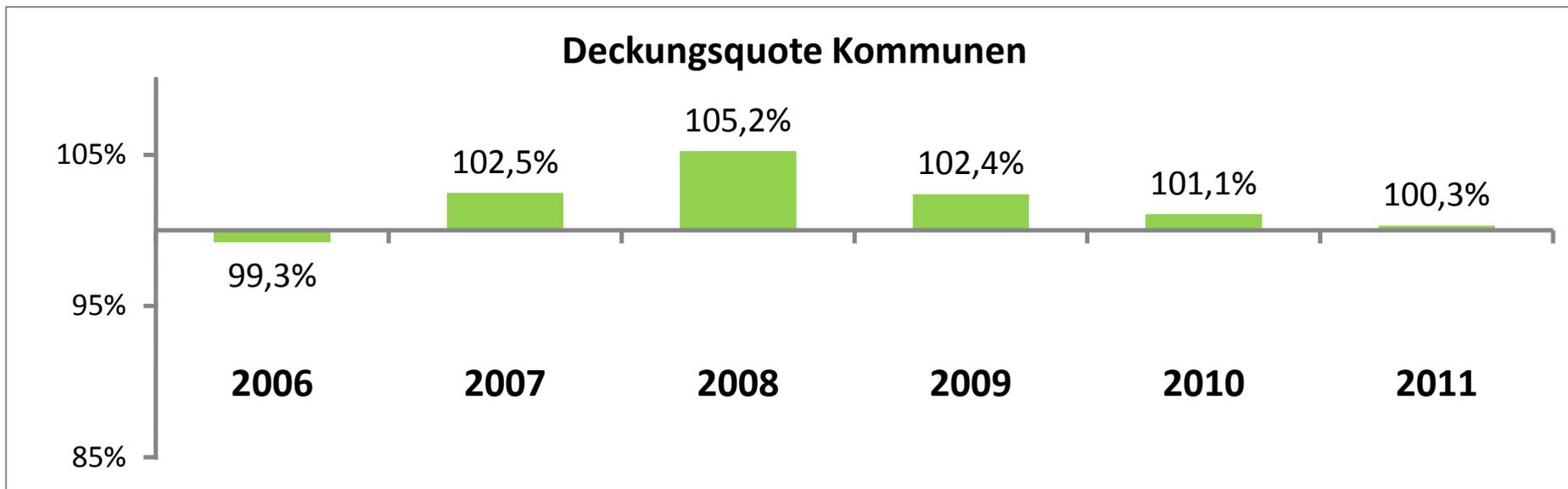
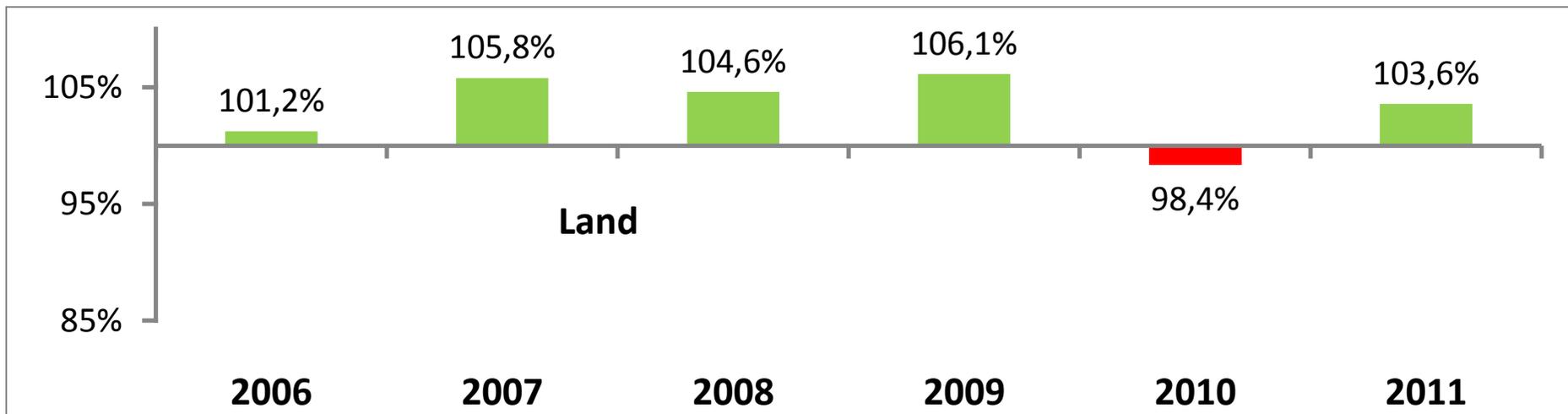
Finanzierungssalden seit 2006

Anlage 3

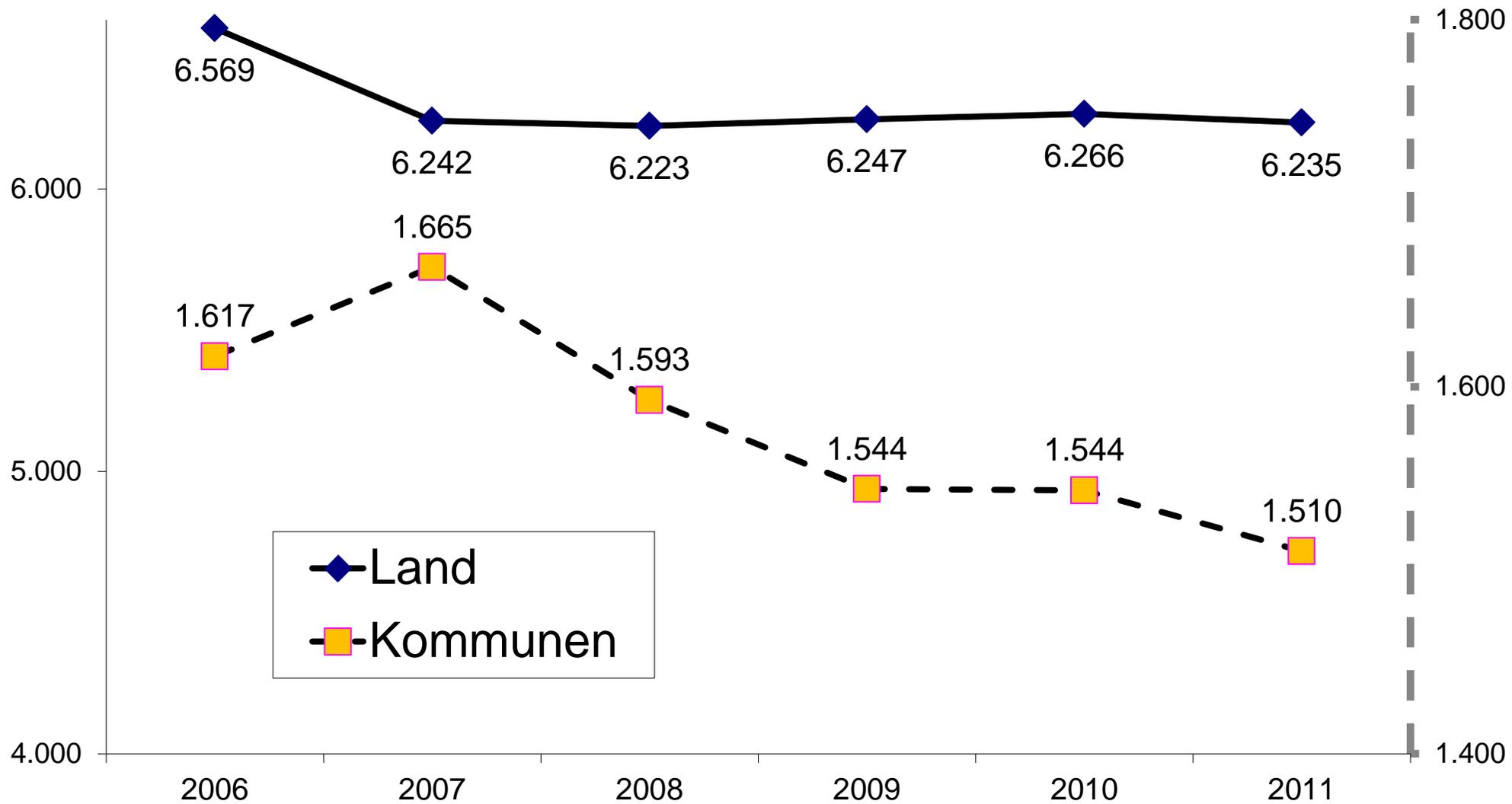


Deckungsquoten seit 2006

Anlage 4

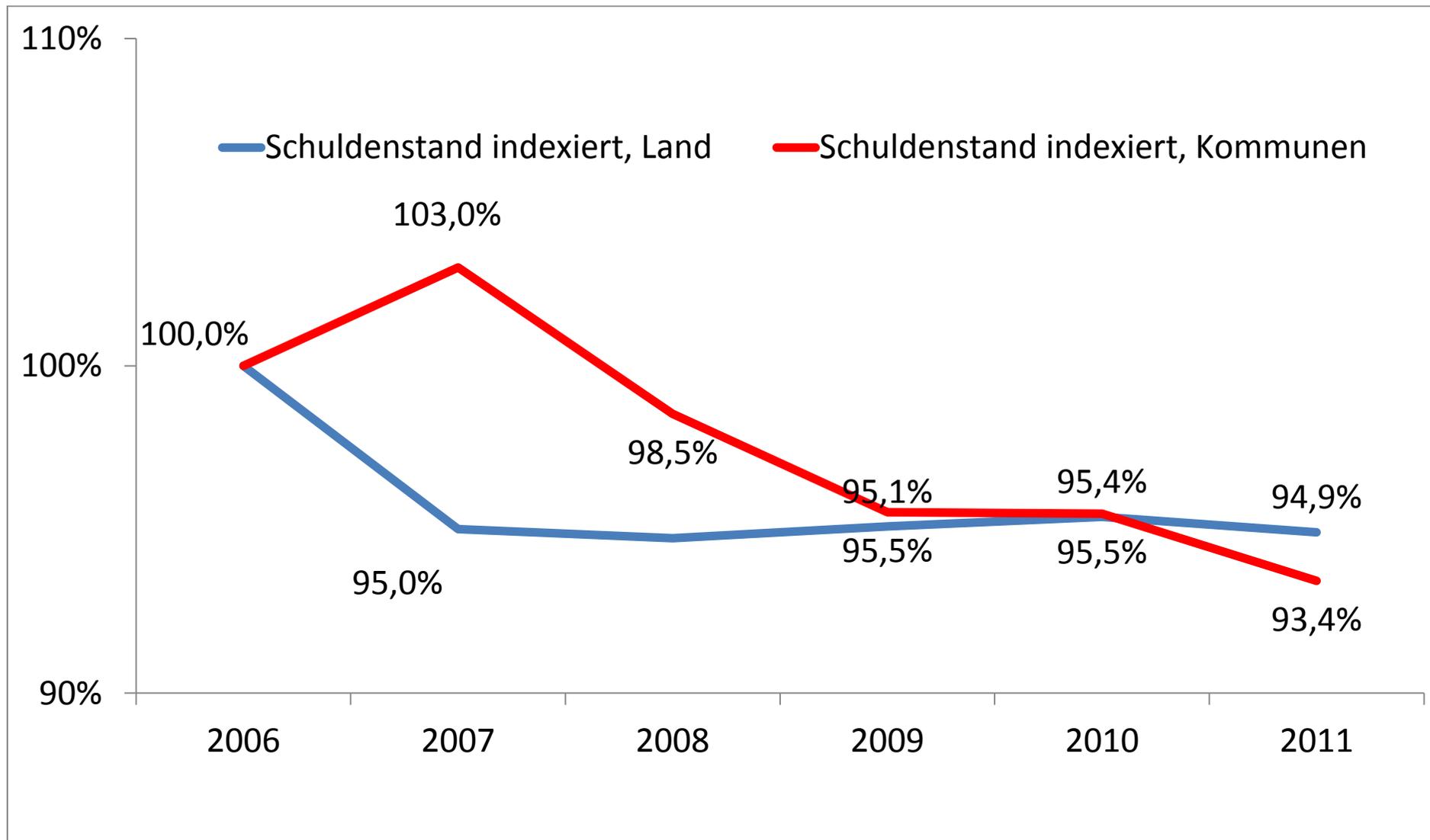


Verschuldung von Land und Kommunen in €je Einwohner per 31. Dez.



Schuldenstand Land und Kommunen indexiert (2006 = 100 %)

Anlage 5-2



Anlage 2

A. Verteilungsberechnung mit vorgezogenem Steuerkraftausgleich zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum

	FAG -2010 Novelle	FAG2012 nach Landkreis- neuordnung	FAG -2014 Neuberechnung
			Daten FAG 2014 lt. Haushaltsplanentwurf 2014/2015
1	Finanzausgleichleistungen im Jahr 2010; 2014	1.159.414.877 €	1.101.712.161 €
2	Familienleistungsausgleich (keine steuerkraftabh. Verteilung)	-54.152.440 €	-68.536.571 €
3	davon minus Vorwegabzüge (Novelle - ohne Berücksichtigung der Auflösung von § 10 f, g h und Aufstockung § 10 e FAG)	-494.100.000 €	-443.300.000 €
4	Verbleiben allgemeine Schlüsselzuweisungen [Zeile 1 - (2 + 3)]	<u>611.162.437 €</u>	<u>589.875.590 €</u>
1. Teilschritt - Aufteilung der Schlüsselmassen im Verhältnis der Einwohner zueinander - vor dem Steuerkraftausgleich der Teilschlüsselmassen -			
6	Einwohner (EW) M-V per 31.12.1998 / Durchschnitt 2005-2008 / 2009-2012 jeweils per 30.06. d.J.	1.693.554	1.628.988
7	Einwohnerbetrag M-V [Zeile 4/6]	360,88 €	362,11 €
8	EW-Zahl der kreisfreien und große kreisangehörigen Städte Durchschnitt 2005-2008 / 2009-2012	520.108	514.188
9	Anteil entsprechend der Einwohnerzahl der kreisfreien und großen kreisangeh. Städte [Zeile 7 * 8]	187.694.324 €	186.193.359 €
10	EW-Zahl kreisangehörige Gemeinden Durchschnitt 2005-2008 / 2009-2012	1.173.446	1.114.800
11	Anteil entspr. der Einwohnerzahl des kreisangehörige Gemeinden [Zeile 7 * 10]	423.468.113 €	403.682.231 €
2. Teilschritt - Vorgezogener Steuerkraftausgleich			
13	Ausgangswerte:		
14	Steuerkraft M-V Mittelwert 2005-2008 / 2009-2012	685.072.710 €	838.030.842 €
15	durchschnittl. Steuerkraft alle EW in M-V [Zeile 14 / 6]	404,52 €	514,45 €
16	Steuerkraft der kreisfreien u. großen kreisangehörigen Städte auf Basis durchschnittlicher Hebesätze M-V	237.397.831 €	287.144.099 €
17	durchschnittl. Steuerkraft je EW [Zeile 16 / 8]	456,44 €	558,44 €
18	Aufkommen der kreisangehörigen Gemeinden auf Basis durchschnittlicher Hebesätze M-V	447.674.879 €	550.886.744 €
19	durchschnittl. Steuerkraft je EW [Zeile 18 / 10]	381,50 €	494,16 €

	Fortsetzung Teil 2			
20	Berechnung des Ausgleichsvolumens:			
21	durchschnittl. Steuerkraft alle EW in M-V [Zeile 15]	404,52 €		514,45 €
22	./. durchschnittl. Steuerkraft kreisangehörige Gemeinden [Zeile 19]	381,50 €		494,16 €
23	Differenzbetrag [Zeile 21 - 22]	23,01 €		20,29 €
24	Ausgleichsfaktor	60%		60 %
25	Ausgleichsbetrag je EW = Differenzbetrag * Ausgleichsfaktor [Zeile 23 * 24]	13,81 €		12,17 €
26	Ausgleichsvolumen = Ausgleichsbetrag * EW der kreisangeh. Gemeinden [Zeile 25 * 10]	16.202.937 €		13.572.540 €
	3. Teilschritt - Berechnung der horizontalen Verbundquoten nach vorgezogenem Steuerkraftausgleich auf Basis der Steuerkraft 2009-2012 und der Finanzausgleichsmasse 2014			
28	Einwohnerbezogener Anteil der kreisfreien Städte an den allgemeinen Schlüsselzuweisungen [Zeile 9]	187.694.324 €		186.193.359 €
29	minus Ausgleichsvolumen Steuerkraft [Zeile 26]	16.202.937 €		13.572.540 €
29a	positiver Saldo aus Auflösung von Vorweg-abzügen im Rahmen der FAG – Novelle 2010	14.595.711 €		
30	fiktive Schlüsselmasse an kreisfreie Städte gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 2 [Zeile 28 - 29 + 29a]	186.087.098 €		172.620.819 €
31	prozentualer Anteil - kreisfreie und großen kreisangehörigen Städte	28,403%		29,264%
32	Abzug Anteil für Kreisaufgaben der großen kreisangehörigen Städte			
33	fiktiver Zuweisungsanteil für Kreisaufgaben 45,2 %			78.024.610 €
34	Einwohner der kreisfreien Städte (Mittelwert 2009-2012)			294.179
35	Einwohner der großen kreisangehörigen Städte (Mittelwert 2009-2012)			220.008
36	Anteil für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte			44.639.789 €
37	Anteil der Zuführung zur Schlüsselmasse der Landkreise von den großen kreisangehörigen Städte			33.384.822 €
38	verbleiben in der Schlüsselmassen der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte			139.235.998 €
39	prozentualer Anteil der Teilschlüsselmasse für kreisfreie und große kreisangehörige Städte		23,530%	23,605% ²⁵
40	davon Anteil an kreisfreie Städte für Kreisaufgaben [Zeile 36/38]		27,575%	32,061%

²⁵ Der Wert ist in der dritten Stelle nach dem Komma aufgerundet worden.

41	Einwohnerbezogener Anteil der Schlüsselzuweisungen für kreisangehörige Gemeinden und Landkreise [Zeile 11]			403.682.231 €
42	davon 54,8 % v.H. an kreisangehörige Gemeinden (gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 1 FAG aF) [Zeile 41 * 54,8%]			221.217.862 €
43	plus positives Ausgleichsvolumen Steuerkraft [Zeile 26]			13.572.540 €
44	fiktive Schlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden [Zeile 42 + 43]	259.163.905 €		234.790.403 €
45	prozentualer Anteil - kreisangehörige Gemeinden	39,557%	39,557%	39,803%
46	davon 45,2 v.H. an die Landkreise (2010 mit ISP-Anteile, 2014 ohne)	209.911.435 €		182.464.368 €
47	prozentualer Anteil - Landkreise alte Rechnung vor Landkreisneuordnung	32,040%		30,93%
48	Anteil der Zuführung zur Schlüsselmasse der Landkreise von den großen kreisangehörigen Städte [Zeile 37]			33.384.822 €
49	Betrag unter Hinzurechnung der Anteile für die großen kreisangehörigen Städte [Zeile 46 + 48]			215.849.190 €
50	Landkreise einschließlich Zuweisungen für Anteil der großen kreisangehörigen Gemeinden		36,913%	36,592%

Anlage 3

Darstellung der Steuerkraftverteilung 2009- 2012 der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien sowie großen kreisangehörigen Städte auf Basis einheitlicher Hebesätze MV inkl. Familienleistungsausgleich zum Zweck der Neuberechnung der Vorsteuerung zum FAG-Änderungsgesetz 2014

Jahr	Steuerkraft		Einwohner zum 30.06.		Steuerkraft je Einwohner		Verhältnis der Steuerkraft der Gemeindegruppen zueinander	
	kreisfreie und große kreisangehörige Städte	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie und große kreisangehörige Städte	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie und große kreisangehörige Städte	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie und große kreisangehörige Städte	kreisangehörige Gemeinden
2009	267.646.617,19 €	490.270.716,92 €	517.022	1.139.739	517,67 €	430,16 €	54,62%	45,38%
2010	275.640.147,60 €	529.587.978,46 €	517.998	1.128.541	532,13 €	469,27 €	53,14%	46,86%
2011	296.590.301,53 €	578.466.948,28 €	510.031	1.099.665	581,51 €	526,04 €	52,50%	47,50%
2012	308.276.932,14 €	601.458.593,83 €	511.699	1.091.255	602,46 €	551,16 €	52,22%	47,78%
Mittelwert	287.144.098,65 €	550.886.743,77 €	514.188	1.114.80	558.44 €	494,16 €	53,05%	46,95%
MV Summe	838.030.842,42		1.628.988					

Anlage 4

Ministerium für Inneres und Sport
Abteilung 3, Referat 320

Schwerin, den 15.05.2013

Prüfbericht**Verteilung der Zuweisung für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nach § 15 Absatz 5 FAG M-V**

Gemäß § 15 Absatz 5 FAG M-V ist im Abstand von vier Jahren zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand eine Anpassung des Ausgleichs für übertragene Aufgaben und seiner Verteilung notwendig ist. Die Prüfung findet im FAG-Beirat auf der Basis eines vom Ministerium für Inneres und Sport zu erstellenden Prüfberichtes statt. Die Leistung eines solchen als Vorwegabzug nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a FAG M-V geregelten Ausgleichs ist verfassungsrechtlich notwendig, da die betreffenden Kommunen (Ämter, amtsfreien Gemeinden, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten und Landkreisen) Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahrnehmen. Ein Anpassungserfordernis ergibt sich, wenn die nachgewiesenen und geprüften Kosten höher sind als die derzeitigen nach § 15 FAG M-V festgesetzten Zuweisungen in Höhe von 207.000.000 Euro. Die Überprüfung der Kosten setzt daher eine Datenabfrage bei den betreffenden Kommunen voraus.

I. Erhebung der Verwaltungskosten nach § 15 Absätze 1 bis 3 FAG M-V**1. Verfahren zur Datenerhebung**

Zur Vorbereitung der Datenabfrage sind die Ämter, amtsfreien Gemeinden, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte und Landkreise mit dem 1. FAG-Auszahlungserlass für das Jahr 2012 vom 22.12.2011 über die im 1. Quartal 2013 statt findende Datenabfrage zwecks Neuberechnung der Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises informiert und gebeten worden, entsprechende buchungstechnische vorbereitende Maßnahmen zu treffen. Mit dem Erlass vom 9.1.2013 zur Erhebung des Verwaltungsaufwandes der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, Landkreise, Ämter und amtsfreien Gemeinden bei der Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich des übertragenen Wirkungskreises sowie als untere staatliche Verwaltungsbehörde sind die betreffenden Kommunen aufgefordert worden, bis zum 8.2.2013 entsprechend der beigefügten Excel-Tabellen die Kosten für die übertragenen Aufgaben anzugeben. Die Kostenabfrage unterteilte sich in den Bereich Personalkosten nach Stellenanzahl anzugeben in Vollzeitäquivalenten und Besoldungs- oder Vergütungsgruppen sowie in den Bereich Sachkosten abzüglich sämtlicher mit der Aufgabe zusammenhängender Einzahlungen etwa aus Gebühren, Entgelten oder Erstattungen Dritter. Des Weiteren waren noch die investiven Ausgaben auf einem extra Erfassungsblatt anzugeben. Die einzelnen Erhebungsbögen für die Städte, Landkreise und Ämter sind so konzipiert worden, dass noch zusätzlich Aufgabenbereiche seitens der Kommunen ergänzt werden konnten.

2. Datenrücklauf und Auswertungsverfahren

Zahlreichen Kommunen ist auf Nachfrage Fristverlängerung gewährt worden. Auch sind inhaltliche Nachfragen und Probleme beständig mit dem Ref. 320 geklärt worden, so dass die Kommunen hinsichtlich der Datenerfassung jederzeit Unterstützung seitens der hiesigen Behörde hatten.

Gleichwohl haben nicht alle Kommunen die Erhebungsbögen ausgefüllt. Von den 111 Verwaltungen der Ämter²⁶ und amtsfreien Gemeinden haben 91 Verwaltungen die Erhebungsbögen ausgefüllt. Davon waren jedoch neun Meldungen fehlerhaft die auch nicht geklärt werden konnten, so dass verwertbare Meldungen von 82 Ämtern und amtsfreien Gemeinden in die Auswertung einbezogen werden konnten. In fünf der neun Fälle handelte es sich zugleich um Gemeinden mit den niedrigsten Zuschussbedarfen zwischen 13,92 bis 22,25 EUR je Einwohner.

Alle sechs kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte haben ihre Meldungen abgegeben. Die Hansestadt Greifswald konnte für die Erhebungen der investiven Ausgaben nur zwei und die Hansestadt Wismar nur einen Wert liefern. Bei der Durchschnittsbildung wurde dies entsprechend berücksichtigt.

Von den sechs Landkreisen haben trotz mehrmaliger Nachfrage nur vier Landkreise ihre Verwaltungskosten gemeldet. Die Landkreise Vorpommern-Rügen und Mecklenburgische Seenplatte haben keine Verwaltungskosten gemeldet.

Auch wenn nicht alle Kommunen ihre Verwaltungskosten gemeldet haben, sind die vorliegenden Daten gleichwohl verwertbar, da 66 Prozent und mehr der Landkreise und Ämter sowie amtsfreie Gemeinden verwertbare Meldungen geliefert haben.

Das Auswertungsverfahren gestaltete sich wie folgt: Zuerst erfolgte bei allen Meldungen eine aufwendige Plausibilitätsprüfung, die auch zahlreiche Rückfragen bei einzelnen Kommunen umfasste. In sehr vielen Fällen wurde versäumt darzustellen, in welchem Umfang Vollzeit-äquivalente den benannten Entgelt- und Besoldungsgruppen zuzuordnen sind. Häufig fehlten Angaben zu Sachkosten und Investitionen. Teilweise wurde von Verwaltungen lediglich im Anschreiben erwähnt, dass Aufgaben nicht erfasst seien, ohne dass von der eindeutig eingeräumten Möglichkeit, die Aufgabenliste zu ergänzen, Gebrauch gemacht wurde. Diese Verwaltungen wurden entsprechend aufgefordert die Daten nachzureichen. Teilweise wurden jedoch auch neue Aufgabenbereiche zugefügt die dem eigenen Wirkungskreis zuzuordnen sind. Häufig wurden von den Verwaltungen zudem auch Auszahlungen für Büroausstattung/IT-Arbeitsplätze angegeben, die durch die Arbeitsplatzpauschale bereits erfasst ist. Im Fall der Landeshauptstadt Schwerin erfolgte z. B. eine wesentliche Korrektur im Rahmen der Erfassung, da die Stadt ihre auf Aufwendungen für Straßenbaumaßnahmen für eine Bundesstraße mit über 2 Mio. EUR geltend machen wollte. In einigen Fällen haben Verwaltungen die Einnahmen aus der Zuweisung nach § 15 FAG M-V im Jahr 2012 angegeben. Diese Angaben mussten im Rahmen der Erfassung aufwändig korrigiert werden.

Angaben zu Abschreibungen wurden ebenso nicht berücksichtigt. Mangels flächendeckender Eröffnungsbilanzen wurde im Bereich der Auszahlungen für Investitionen auf die Erhebung für einen mehrjährigen Berichtszeitraum (2011-2013) zurückgegriffen und hieraus ein Durchschnittswert gebildet.

²⁶ Die Stadt Grevesmühlen und das Amt Grevesmühlen-Land werden hier als eine Verwaltung gezählt und ausgewertet.

Sodann erfolgte eine Berechnung des Zuschussbedarfs unter Berücksichtigung der aufgabenbezogenen Einnahmen. Bei den angegebenen Personalstellen erfolgte die Festsetzung der Personalkosten für Tarifbeschäftigte entsprechend der Kostentabelle der KGSt. Für Beamte stützt sich die Berechnung auf Angaben des Versorgungsverbandes M-V. Als Anhang ist eine Übersicht der verwendeten Jahresbeträge nach Besoldungs- und Entgeltgruppen beigefügt.

Zu diesen Personalkosten pro Stelle sind entsprechend der KGSt-Empfehlung 20 Prozent der Personalkosten an Verwaltungsgemeinkosten hinzuaddiert worden. Zu den Verwaltungsgemeinkosten zählen die sog. Overhead-Kosten entsprechend der KGSt-Empfehlung Kosten eines Arbeitsplatzes (KGSt-Materialien Nr. 1/2012 (Stand 2012/2013), S. 13 f).

Soweit von Verwaltungen Personalausgaben geliefert wurden, lagen die Werte zwischen 88 % und 96 % der auf Grundlage der v.g. Richtwerte ermittelten Personalausgaben.

Inwieweit die 20 Prozent Verwaltungsgemeinkosten den tatsächlichen Kosten entsprechen, ist nicht überprüft worden. Da jedoch manche Kommunen ihre Overhead-Kosten gemeldet haben, gibt es Hinweise darauf, dass die tatsächlichen Kosten bei zahlreichen Kommunen unter den 20 Prozent Verwaltungsgemeinkosten liegen. Aus Gleichheitsgründen sind bei allen Kommunen die Verwaltungsgemeinkosten mit einem einheitlichen Prozentsatz berechnet worden.

Des Weiteren sind pro Stelle 9.700 Euro als Sachkostenpauschale angerechnet worden. Eine Unterscheidung zwischen Sachkostenpauschale für Büroarbeitsplätze und Nicht-Büroarbeitsplätze ist nicht erfolgt, da eine solche Unterscheidung praktisch nicht durchführbar gewesen ist. Es ist daher die höhere Sachkostenpauschale für Büroarbeitsplätze in Anrechnung gebracht worden (vgl. dazu KGSt-Empfehlung Kosten eines Arbeitsplatzes, KGSt-Materialien Nr. 1/2012, S. 15).

3. Ergebnisse

Nach den gemeldeten Kosten der Ämter und amtsfreien Gemeinden, Landkreise und kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte ergibt sich folgender Finanzbedarf²⁷:

	Finanzbedarf 2012 in Euro	EW- Zahlen	Betrag je Einwohner in Euro	Bisheriger Vorwegabzug in Euro	Bisherige Zuweisung je EW in Euro
Ämter/amtsfreie Gemeinden	44.396.044	1.091.255	40,68	44.000.000	40,32
Kreisfreie Städte	39.830.320	299.560	135,94	42.700.000	145,73
Große kreis- angehörige Städte	17.994.399	221.965	82,28	14.500.000	66,30
Landkreise	113.675.746	1.309.947	86,78	90.800.000	69,32
	215.896.51				

²⁷ Die Daten sind auf Grundlage der der Einwohnerzahlen per 30. Juni 2012 (nach Zensus) neu berechnet worden.

Bei der Berechnung dieses Finanzbedarfs sind die gemeldeten Finanzbedarfe der Ämter in Höhe 34.235.509 Euro bezogen auf 841.509²⁸ Einwohner auf alle Ämter hochgerechnet worden, was einen Finanzbedarf von 44.396.044 Euro ergibt. Eine ähnliche Hochrechnung erfolgte für den Finanzbedarf der Landkreise, dem von den vier Landkreisen gemeldete Kosten in Höhe von 71.135.520 Euro zugrunde liegen, was zu einem gesamten Finanzbedarf von allen sechs Landkreisen von 113.675.746 Euro geführt hat.

Abzüglich eines Selbstbehalts von 7,5 Prozent und einer Rundung auf Beträge in Mio. Euro mit einer Nachkommastelle ergibt sich eine Gesamtzuweisungssumme von 199.700.000 Euro mit folgender Aufteilung:

	Neuer Vorwegabzug in Euro	Zuweisungsbetrag in Euro je EW
Ämter/amtsfreie Gemeinden	41.100.000	37,66
Kreisfreie Städte	36.800.000	125,59
Große kreisangehörige Städte	16.600.000	75,91
Landkreise	105.200.000	80,31
Gesamtzuweisung	<u>199.700.000</u>	

Der Abzug eines Selbstbehalts von 7,5 Prozent erfolgte bereits in der vorangegangenen Überprüfung des Finanzbedarfs für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden zur FAG-Novelle 2010. Der Selbstbehalt von 7,5 Prozent ist in der Sache auch gerechtfertigt. Die betreffenden Kommunen wollen auch Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises für ihre Bürger wahrnehmen, sodass ein Eigeninteresse an der Aufgabenerledigung anzunehmen ist. Darüber hinaus dient der Selbstbehalt der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung und damit den Grundsätzen einer sparsamen Haushaltsführung. Auch in anderen Bundesländern werden bei der Zuweisung für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises Pauschalen abgezogen, so z. B. in Niedersachsen von 25 Prozent.

Der hier angesetzte Selbstbehalt von 7,5 Prozent ist demnach als sachlich angemessen und notwendig anzusehen und auch verhältnismäßig im engeren Sinne.

II. Erhebung der Kosten der Katasterämter nach § 15 Absatz 4 FAG M-V

1. Verfahren zur Datenerhebung

Mit dem Erlass vom 31.01.2013 zur **Erhebung des Verwaltungsaufwandes der Träger der unteren Vermessungs- und Geoinformationsbehörden** sind die betroffenen Kommunen aufgefordert worden bis zum 27.02.2013 entsprechend der beigelegten Excel-Tabellen die Kosten für die übertragenen Aufgaben anzugeben.

²⁸ Der Wert sind auf Basis der Einwohnerzahlen zum 30. Juni 2012 (nach Zensus) aktualisiert worden.

Die Kostenabfrage unterteilte sich in den Bereich Personalkosten sowie in den Bereich Sachkosten abzüglich der Einnahmen etwa durch Gebühren oder Entgelte. Des Weiteren waren noch investive Ausgaben anzugeben. Die Abfrage erfasste zudem die nach § 18 der Gutachterausschusslandesverordnung M-V auf die Landräte und Oberbürgermeister übertragenen Aufgaben.

Zudem wurden die Träger befragt, wie zukünftig die Anteile der Verteilungskriterien bestimmt werden sollen.

2. Datenrücklauf und Auswertungsverfahren

Von den sieben Vermessungs- und Geoinformationsbehörden haben sechs Behörden ihre Meldungen eingereicht. Vom Landkreis Vorpommern-Rügen liegen keine Unterlagen vor. Die Meldungen wurden nach dem im Teil I. beschriebenen Verfahren plausibilisiert. Die Korrekturen beschränkten sich hier jedoch auf Angaben für Investitionen, die teilweise Auszahlungen für Büroausstattung/IT-Arbeitsplätze enthielten.

3. Ergebnisse

Nach den gemeldeten Kosten der Vermessungs- und Geoinformationsbehörden ergibt sich folgender Finanzbedarf²⁹:

	Personal- kosten	Gebühren	Sach- kosten	Durch- schnittliche Investitionen	Gesamt- kosten	in Euro Gesamtkosten je Einwohner
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	5.522.591	858.764	169.400	80.000	4.913.227	18,50
Landkreis Rostock	4.310.489	877.256	231.020	226.492	3.890.744	18,42
Hansestadt Rostock	2.108.782	291.939	56.000	34.497	1.907.341	9,45
Landkreis Vorpommern-Rügen	kA	kA	kA	kA	kA	
Landkreis Nordwestmecklenburg	3.233.749	795.331	79.548	56.130	2.574.096	16,55
Landkreis Vorpommern- Greifswald	5.064.697	1.082.343	180.595	24.000	4.186.949	17,45
Landkreis Ludwigslust-Parchim + Schwerin ³⁰	6.547.200	1.072.613	560.184	70.779	6.105.550	20,08

²⁹ Die Daten sind auf Grundlage der der Einwohnerzahlen per 30. Juni 2012 (nach Zensus) neu berechnet worden.

³⁰ Die Ergebnisse des Landkreises Ludwigslust-Parchim wurden geändert, siehe hierzu IV, 2.

Im Vergleich der Meldungen sind hohe Sachkosten insbesondere beim Landkreis Ludwigslust-Parchim einschließlich Schwerin, aber auch die günstige Kostenstruktur der Hansestadt Rostock auffällig. Diese günstige Kostenstruktur erklärt sich teilweise dadurch, dass Rostock nur einen Flächenanteil von 0,75 % und einen Anteil an Flurstücken von 2,39 % im Verhältnis zu den Landeswerten aufzuweisen hat.

Die Erforderlichkeit einer genauen Analyse der Angaben erscheinen im vorliegenden Fall dennoch geboten und sollte nachgeholt werden³¹.

Der deutliche Kostenanstieg wird von kommunaler Seite insbesondere damit begründet, dass mit In-Kraft-Treten der Kostenverordnung für Amtshandlungen der Vermessungs- und Katasterbehörden sowie anderer Vermessungsstellen (Vermessungskostenverordnung - VermKostVO M-V) vom 15. Dezember 2008 (GVOBl. M-V S. 530) durch den eingeführten kostenfreien Geodaten austausch zwischen Land und kommunalen Gebietskörperschaften Einnahmeausfälle entstehen, die nicht kompensierbar sind.

Diese Einnahmeausfälle wurden bereits von einer im Jahr 2008 gegründeten Arbeitsgruppe „Evaluation VermKostVO“ beim Landesamt für innere Verwaltung im Jahr 2009 vorhergesagt und ein Finanzierungsbedarf von 23,5 Mio. EUR errechnet.

Auf Grundlage der Meldungen ergibt sich folgender berechneter Finanzbedarf nach § 15 Absatz 4 FAG M-V in Höhe von 27.419.963 Euro, der auch entsprechend der Verfahrensweise bei den allgemeinen Verwaltungskosten um einen Selbstbehalt von 7,5 Prozent gekürzt und gerundet wird. Das ergibt einen Finanzbedarf von 25.400.000 Euro.

	Finanzbedarf in Euro	Zuweisungsbetrag je EW	bisheriger durchschnittlicher Zuweisungsbetrag je EW
Katasterämter	27.419.963	17,11 Euro	
Zuweisung gekürzt um einen Selbstbehalt von 7,5 Prozent und gerundet	25.400.000	16,10 Euro	9,36 Euro

Im Ergebnis der Umfrage zur Gewichtung der Zuweisungsanteile, die bisher zu je einem Drittel nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl, der Flurstücke und der Fläche bestimmt wird, ergibt sich unter den Landkreisen ein einheitliches Bild für eine Beibehaltung der bisherigen Gewichtung.

Von der Hansestadt Rostock wurde eingewandt, dass ein Verteilungsschlüssel generell ungeeignet sei, die Verteilung sich vielmehr nach den Anteilen der tatsächlichen Kosten richten müsse. Wie die nachfolgende Tabelle aufzeigt, ginge eine Verschiebung der Gewichtung zugunsten der Kriterien „Fläche“ und „Flurstücke“ in jedem Fall zu Lasten der Hansestadt Rostock.

³¹ Siehe hierzu IV, 2.

Landkreis/ kreisfreie Stadt	Anteil nach Fläche in %	Anteil nach Einwohner in %	Anteil nach Flurstücke in %
Mecklenburgische Seenplatte	22,66	16,59	19,51
Landkreis Rostock	14,29	13,18	14,30
Vorpommern-Rügen	15,66	13,99	15,79
Nordwestmecklenburg	8,84	9,71	9,46
Vorpommern-Greifswald	17,57	15,00	17,45
Ludwigslust-Parchim	19,69	13,29	19,77
Rostock	0,75	12,56	2,39
Schwerin	0,54	5,68	1,33

Mit Blick auf das Ergebnis der Umfrage erscheint die Differenzierung zu Lasten von Rostock weiterhin angemessen. Für eine Veränderung der Gewichtung gibt es im Übrigen keinen Bedarf.

III. Fazit:

Die Zuweisungen nach § 15 FAG M-V sind zu Lasten der Schlüsselmasse um 18,1 Mio. Euro zu erhöhen, so dass sich der Vorwegabzug nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 a von 207 Mio. Euro auf 225,1 Mio. Euro erhöht. Davon entfallen 25,4 Mio. Euro auf § 15 Absatz 4 FAG M-V und 199,7 Mio. Euro auf § 15 Absatz 1 bis 3 FAG M-V.

Da der Gesamterhebung zur Berechnung der Finanzausgleichsleistungen des Landes gemäß § 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V auch die Aufwendungen für den Bereich der übertragenen Aufgaben zugrunde liegen, lassen sich aus der Neuberechnung keine Ansprüche der Kommunen auf eine Erhöhung der Beteiligungsquote ableiten.

IV. Nachträgliche Änderungen und Ergänzungen des Berichts

1. Aktualisierung der Berechnungen

Die Berechnungen zu den Aufwendungen der Ämter, der Landkreise und der Träger der Katasterbehörden basieren teilweise auf Hochrechnungen, die auf Basis der Einwohnerzahlen vorgenommen wurden. Nachdem nunmehr Einwohnerzahlen per 30. Juni 2012 (nach Zensus) vorliegen, wurden diese durchgängig in die Berechnung übernommen.

2. Überprüfung der Meldungen der Träger der Katasterbehörden

Die erheblich höheren Kosten der Vermessungs- und Geoinformationsbehörden (uVGB), einschließlich der Gutachterausschüsse sind einer ergänzenden Analyse unterzogen worden. Das Landesamt für Innere Verwaltung Mecklenburg-Vorpommern (LAIv) als zuständige Fachaufsichtsbehörde wurde einbezogen.

Weiterhin standen keine Daten des Landkreises Vorpommern-Rügen zur Verfügung.

Im Einzelnen ist untersucht worden, inwieweit ein Zusammenhang zwischen dem gestiegenen Zuschussbedarf und der geänderten VermKostVO M-V besteht. Außerdem sind die Einzelangaben insbesondere zum gemeldeten Personalaufwand einer Überprüfung unterzogen worden.

Im Ergebnis der Überprüfung wurde festgestellt, dass kein Zusammenhang zwischen dem gestiegenen Zuschussbedarf und Einnahmeausfällen als Folge der Änderung der VermKostVO M-V im Jahr 2008 nachweisbar ist. Die Gebührenaufkommen der Vermessungs- und Geoinformationsbehörden können auf Grundlage eigener Erhebungen des LAiV bis zum Jahr 2005 zurückverfolgt werden. Die Einnahmen der uVGB sind im Betrachtungszeitraum mit ca. 5,7 Mio. EUR/Jahr vielmehr konstant geblieben.

Die im Rahmen der IST-Erhebung von den Trägern gelieferten Personalkosten werden als insgesamt plausibel eingeschätzt.

Darüber hinaus wurde festgestellt, dass die vom Landkreis Ludwigslust-Parchim übermittelten Angaben zusätzlich den Aufgabenbereich einer Umlegungsstelle im Zusammenhang mit der städtebaulichen Bodenordnung gemeldet haben. Um diese Position mit 4,75 VbE und Sachkosten i.H.v. 41,5 TEUR wurde die Meldung des Landkreises nachträglich noch korrigiert. Da diese Kosten aufgrund fehlender Angaben des Landkreises Vorpommern-Rügen in die Hochrechnung eingeflossen sind, ergab sich ein Korrekturbetrag zum Finanzierungsbedarf von 439,5 TEUR.

Eine abschließende Aussage, ob im Rahmen der Meldung auch einzelne Mitarbeiter in die Erhebung aufgenommen wurden, die für den Aufbau und die Pflege von landkreisinternen GIS-Anwendungen zuständig sind, konnte nicht getroffen werden. Konkrete Anhaltspunkte für eine solche Annahme bestehen im Übrigen hierfür nicht.

Als Ursachen für einen gestiegenen Aufwand der uVGB können neben Standarderhöhungen die steigende Anzahl von Flurstücken identifiziert werden. So wurden zum 31. Dezember 1994 im Liegenschaftskataster ca. 1.550.000 Flurstücke nachgewiesen. Zum 31. Dezember 2012 waren es ca. 1.934.000 Flurstücke. Dies entspricht einer Steigerung um ca. 25 %. Höhere Flurstückszahlen und die damit verbundene höhere Flurstücksdichte erzeugen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand. Im gleichen Zeitraum „wuchs“ die Landesfläche von 23.170 km² auf 23.210 km². Diese Steigerung ist im Wesentlichen in der Inkommunalisierung gemeindefreier Wasserflächen begründet.

Im Rahmen der Digitalisierung und Zusammenführung der Nachweise des Liegenschaftskatasters und aufgrund der neuen technischen Möglichkeiten der Koordinatenbestimmung mittels satellitengestützter Technologien werden im Liegenschaftskataster historisch bedingte Spannungen und Fehler aufgedeckt. Diese Unzulänglichkeiten sind aufwendig durch Berichtigungen, Neuberechnungen, Passpunktbestimmungen bzw. Neuvermessungen oftmals von Amts wegen (ohne Kostenerstattung durch Dritte) zu beseitigen. Außerdem sind nach dem Bodenschätzungsgesetz vom 20. Dezember 2007 die Ergebnisse der Bodenschätzung unverzüglich in das Liegenschaftskataster zu übernehmen. Dabei können derzeit weder die Urschätzungen noch die Nachschätzungen von der zuständigen Finanzverwaltung in digitaler Form übergeben werden, sodass eine automatische Übernahme entfällt und eine manuelle Erfassung durch die uVGB erforderlich ist.

Anlage 5

Ministerium für Inneres und Sport
Abteilung 3, Referat 320

Schwerin, den 15.04.2013

Prüfbericht**Gewährung der investiv gebundenen Zuweisungen nach § 11 Absatz 3 Satz 2 und § 16 Absatz 4 Satz 1 als Kapitalzuschüsse**

Mit dem Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 6. Juli 2011 (GVOBl. M-V 2011, S. 400) ist in § 31 FAG M-V eine Überprüfung der Regelungen, nach denen die investiv gebundenen Zuweisungen nach § 11 Absatz 3 Satz 2 und § 16 Absatz 4 Satz 1 FAG M-V als Kapitalzuschüsse gewährt werden, zum 1. Januar 2014 aufgenommen worden. Danach ist zu überprüfen, ob sich diese Regelungen negativ auf die Investitionstätigkeiten der Gemeinden auswirken.

Nach § 11 Absatz 3 Satz 2 und § 16 Absatz 4 Satz 1 FAG M-V werden diese investiv gebundenen Mittelzuweisungen als Kapitalzuschüsse gewährt mit der Folge, dass die Mittel der Kapitalrücklage zugeführt werden und eigenkapitalverstärkend wirken. Grundsätzlich sind die Mittelzuweisungen nach FAG M-V als Surrogat für nicht selbst erwirtschaftete Mittel zu bezeichnen und daher auch als eigene Mittel anzusehen, über die die Kommunen frei verfügen können. Die Kommunen können mit diesen Mittel nicht nur Investitionen tätigen, sondern auch Investitionskredite ablösen. Die seitens des Städte- und Gemeindetages M-V und der Förderressorts damals geforderte Abbildung der Mittel als Fördermittel hätte dazu geführt, dass die investiv gebundenen Mittel als Ertragszuschuss im Sonderposten zu buchen wären, fremde Mittel darstellen und eine freie Verfügbarkeit wie zur Tilgung von Investitionskrediten ausscheiden würde. Angesichts des Eigenkapitalcharakters dieser Mittel und der fehlenden Zweckbindung an die Anschaffung eines bestimmten Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens, die bei § 37 Absatz 2 Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik M-V für die Bildung von Sonderposten gefordert wird und bei der Ausreichung von Fördermitteln gegeben ist, ist die Behandlung dieser Mittelzuweisung als Kapitalzuschuss als sachlich zutreffend zu erachten.

Um den Kommunen, die Probleme mit der Erwirtschaftung der planmäßigen Abschreibungen haben, die Möglichkeit einer vereinfachten Entnahme aus der Kapitalrücklage zu geben, ist § 18 Absatz 2 Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik M-V ebenfalls geändert worden. Aus Gründen der Rechtsverbindlichkeit erfolgt die Regelung zur Entnahme aus der Kapitalrücklage nicht, wie ursprünglich geplant, in einer Verwaltungsvorschrift, sondern direkt in der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik. § 18 Absatz 2 Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik M-V sieht nunmehr eine vereinfachte Entnahme aus der Kapitalrücklage vor, soweit ein Jahresfehlbetrag durch planmäßige Abschreibungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens entstanden ist, ohne dass es einer Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde bedarf.

Die Überprüfung dieser Regelungen nach § 11 Absatz 3 Satz 2 und § 16 Absatz 4 Satz 1 FAG M-V hat ergeben, dass ein Änderungsbedarf der investiv gebundenen Mittelzuweisungen als Kapitalzuschuss nicht besteht.

Seitens der Kommunen sind an das Gemeinschaftsprojekt Neues Kommunales Haushaltsrecht seit Inkrafttreten des Änderungsgesetzes zum 1. Januar 2012 keine Nachfragen, Anmerkungen oder Kritik zur Buchung dieser Mittel als Kapitalzuschuss angetragen worden. Auf der Kämmererleitertagung des Städte- und Gemeindetages M-V am 20. März 2013 ist auf ausdrückliche Nachfrage seitens des Ministeriums für Inneres und Sport, ob es Änderungsbedarf hinsichtlich dieser Regelungen gäbe, kein Vortrag seitens der Kämmerer erfolgt.

Ein Änderungsbedarf ist daher nicht feststellbar, so dass die Regelungen des § 11 Absatz 3 Satz 2 und § 16 Absatz 4 Satz 1 FAG M-V unverändert bestehen bleiben.